



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

45/2012. (XII. 29.) AB határozat	Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről.....	2
1/2013. (I. 7.) AB határozat	a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról	50
3001/2013. (I. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	87
3002/2013. (I. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	89
3003/2013. (I. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	91
1/2013. (I. 7.) elnöki utasítás	egyesbírók kijelöléséről	92

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 45/2012. (XII. 29.) AB HATÁROZATA

Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban – *dr. Holló András* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Lenkovics Barnabás*, *dr. Szalay Péter* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek (2011. december 31.) a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló része (preambuluma), 1–4. cikke, 11. cikk (3) és (4) bekezdése, 12., 13., 18., 21., 22. cikkei, 23. cikk (1) és (3)–(5) bekezdései, 27. cikke, 28. cikk (3) bekezdése, 29. cikke, 31. cikk (2) bekezdése valamint 32. cikke alaptörvény-ellenes, ezért azokat a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal, 2011. december 31-ével, illetve a 23. cikk (3)–(5) bekezdését 2012. november 9-ével megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben elsődlegesen „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)” (a továbbiakban: Ár.) egészének alaptörvény-ellenessége vizsgálatát és megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint az Ár. ellenté-

tes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény S) cikkében foglaltakkal.

- [2] Az indítványozó másodlagosan az Ár. egyes rendelkezéseinek a megsemmisítését indítványozta, mivel azok álláspontja szerint ellentétesek az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseivel.
- [3] Az Ár. 31. cikk (2) bekezdését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével), továbbá az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésében, a T) cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglaltakkal tartotta ellentétesnek az indítványozó.
- [4] Az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét, az Ár. „preambulumát” és az 1–4. cikkét, a 11. cikk (3) és (4) bekezdését, a 21. és 22. cikkét, a 27. cikkét, a 28. cikk (3) bekezdését, a 29. cikkét, a 30. cikkét és a 32. cikkét az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek a 3. pontjával, továbbá a B) cikk (1) bekezdésével, a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével is ellentétben állónak tekintette az indítványozó. Érvelése szerint az Ár. fent felsorolt rendelkezései nem felelnek meg az Alaptörvény „átmenetiség” kritériumának, és erre tekintettel ellentétesek az Alaptörvény említett rendelkezéseivel.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak azért van hatásköre az Ár. absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben történő felülvizsgálatára, mivel az Ár. a 31. cikk (2) bekezdésében foglalt „öndefiníciója” ellenére nem tekinthető az Alaptörvény részének. Nézetét az alábbiakkal támasztotta alá:
- [6] a) Az Ár. 31. cikk (2) bekezdésében és az első rész „preambulumának” utolsó mondatában szereplő, az Ár. önmagát alaptörvényi szintre emelő meghatározása („öndefiníciója”) önmagában nem elegendő annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy az Ár. része-e az Alaptörvénynek. A kérdés eldöntéséhez vizsgálni kell az Ár. elfogadásának alkotmányos jogi környezetét.
- [7] b) Az Ár. elfogadására az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján került sor, ami – helyes értelmezés mellett – pusztán a kétharmados szavazati arányt előíró eljárási szabályra és nem az alkotmányozói hatáskör-

ben, alkotmányozó hatalomként történő eljárásra utaló szabály.

- [8] c) Az Ár.-t az Alaptörvénybe emelő rendelkezés helye eleve, fogalmilag nem lehet az Ár. 31. cikk (2) bekezdésében hivatkozott „átmeneti rendelkezések között”, azaz magában az Ár.-ban. Ezt kizárólag az Alaptörvény tartalmazhatná. (Az Ár. két módon minősülhetne az Alaptörvény részének: egyrészt úgy, hogy maga az Alaptörvény mondja ezt ki, megjelölve azt is, hogy az önálló dokumentumba foglalt Ár. miképpen része az Alaptörvénynek; másrészt úgy, hogy az Ár. elfogadására az Alaptörvény módosítására irányuló eljárásban került sor.) A felhatalmazó rendelkezésnek a felhatalmazást adó jogszabályban kell lennie akkor is, ha ez utóbbi maga az Alaptörvény. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének az alapja, továbbá az Alaptörvény Záró rendelkezését követő, az Alaptörvény legvégén szereplő fordulat „Magyarország első egységes Alaptörvényéről” szól, kimondva az Alaptörvény jogrendszerbeli primátusát és megerősítve azt, hogy az Alaptörvény szövegén kívül egyetlen más dokumentum sem minősíthető annak részévé.
- [9] d) Az Ár. elfogadásának a jogalapja eltér az Alaptörvény elfogadásának jogalapjától. Az Alaptörvény elfogadásának jogalapja az Alaptörvény Záró rendelkezésének 2. pontja szerint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány). Erre a jogalapra támaszkodva, és arra hivatkozással fogadta el az Országgyűlés az Alaptörvényt, hogy alkotmányozó hatalomként kétharmados szavazati aránnyal új alkotmányt fogadhat el. Az Ár. elfogadásának a jogalapja ezzel szemben már az új Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontja.
- [10] e) Az Ár. az alapvető funkciója okán sem tekinthető az Alaptörvény részének. Az elnevezéséből kitűnően azt a célt szolgálja, hogy biztosítsa a jogállami átmenetet az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései, közjogi intézményei között.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint az Ár. az Alaptörvény módosításának sem tekinthető, annak ellenére sem, hogy a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában az „I. Az Alkotmány és annak módosításai” cím alatt került kihirdetésre.
- [12] Az Ár. formailag nem felel meg az Alaptörvényt módosító szabályokkal szembeni követelményeknek. Az Ár. megalkotására nem az Alaptörvény S) cikke, hanem a Záró rendelkezések 3. pontjában szereplő felhatalmazás alapján került sor. Az Alaptörvény S) cikk (4) bekezdése alapján megállapítható az is, hogy az Alaptörvényt módosító jogszabály megjelölésében (formailag) is eltér a törvényhozó hatalom által alkotott jogszabályoktól. Az indítványozó kiemelte, hogy egy jogállamban elemi érdek és követelmény az, hogy az Alaptörvényt csak a benne foglalt formai szabályok betartása mellett lehessen módosítani. E mellett álláspontja szerint a jogirodalomban uralkodó álláspont szerint az „ún. alkotmánymódosító hatalom” csak az alkotmány – a jelen esetben az Alaptörvény – előírásainak megfelelően, az abban rögzített formai és tartalmi korlátok betartásával gyakorolható.
- [13] Az indítványozó kifejtette, hogy ha az Ár. – feltéve, de nem megengedve – mégis az Alaptörvény módosításának minősülne, úgy az Ár. egésze közjogi érvénytelenségben szenved és emiatt semmis. Az Ár. sem szerkezetében, sem az elfogadása módjában nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében foglalt feltételeknek, nem illeszkedik az Alaptörvény normaszövegéhez sem. Az indítványozó – hivatkozva az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozatára – rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kivételesen az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára is kiterjedhet, mivel a törvény- vagy alkotmányellenesen létrejött, közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek tekintendők.
- [14] Az indítványozó álláspontja összegzéseként kifejtette, hogy amennyiben az Ár. sem az önmeghatározás alapján („saját jogán”), sem az Alaptörvény módosításaként nem vált az Alaptörvény részévé, akkor az Alaptörvény keretei közt és felhatalmazása alapján megalkotott speciális, az Alaptörvény elfogadásához kapcsolódó törvény. Ebből pedig az következik, hogy az Ár.-nak az Alaptörvényben foglalt felhatalmazás keretei között kell maradnia, és nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indítványozó szerint a fent kifejtettek közül az következik, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre mind az Ár. egészére, mind annak egyes rendelkezéseire megállapítható.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint az Ár. jogforrási rendszerben való elhelyezkedése bizonytalan, és ez már önmagában sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ebből levezethető jogbiztonság követelményét. Nézete alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy az Ár. jogi státusza csak spekulatív módon, összetett alkotmányjogi érvelés alapján határozható meg. Ha az Ár. „öndefiníciója” alkotmányosan elfogadható, akkor olyan alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotására is sor kerülhet az Ár. felhatalmazása alapján, amelyek tartalmilag ellentétben állnak az Alaptörvénnyel, ám azok alkotmányossági felülvizsgálata – az Ár. önmagát az Alaptörvény jogforrási szintjére helyező definíciója miatt – nem kerülhetne sor. Ha az Ár. „öndefiníciója” alkotmányosan nem fogadható el, akkor az Ár. azt a téves látszatot kelti, hogy az Alaptörvénnyel azonos jogforrási szinten helyezkedik el.
- [16] Az indítványozó érvelése lezárásaként kérte, hogy az Alkotmánybíróság egyrészt az Ár. bizonytalan jogforrási helyzete miatt – ami álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti –, másrészt

az Alaptörvény S) cikkében foglalt garanciális követelmények sérelme miatt semmisítse meg az Ár. egészét.

- [17] Az indítványozó – arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az indítványban kifejtett érvek alapján nem látna lehetőséget az Ár. egészének a megsemmisítésére – másodlagosan kérelmet terjesztett elő az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének a megsemmisítésére, tekintettel arra, hogy az túlterjeszkedik az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson azzal, hogy kimondja: az Ár. az Alaptörvény része. Az indítványozó nézete szerint az Ár. 31. cikk (2) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, R) cikk (1) bekezdését, T) cikk (3) bekezdését és a Záró rendelkezések 2. pontját. Az indítványozó álláspontja szerint az alaptörvény-ellenességet ebben az esetben is az alapozza meg, hogy az Ár.-t az Alaptörvénybe emelő jogszabályi rendelkezés kizárólag a felhatalmazást adó jogszabályban – az Alaptörvényben – szerepelhet.
- [18] Az indítványozó kérte továbbá az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló része, az 1–4. cikke, a 11. cikk (3) és (4) bekezdése, a 21. és 22. cikke, a 27. cikke, a 28. cikk (3) bekezdése, a 29. cikke, a 30. cikke és a 32. cikke megsemmisítését is. Indokolása szerint az Ár. kifogásolt rendelkezései nem felelnek meg az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt felhatalmazó szabálynak, túllépnek az Alaptörvényben adott felhatalmazás keretein. Az Alaptörvény felhívott rendelkezése az Alaptörvényhez kapcsolódó, átmeneti rendelkezéseket magában foglaló külön jogszabály megalkotására adott felhatalmazást. Az indítványozó álláspontja szerint az „átmeneti” minőséget szűken kell értelmezni; és ennek nem felel meg az ezen akár tartalmilag, akár időben túlmutató szabályozás. Átmenetinek azok a rendelkezések tekinthetők, amelyek tartalmukat tekintve az Alaptörvényben már szabályozott kérdésekhez kapcsolódnak, átmeneti eltéréseket, kivételeket vagy egyszeri konkrét teendőket határoznak meg. Megalkotásukat a régi szabályozásból az új szabályozásba való átmenet teszi szükségessé, jelentős módosítások esetében megalkotásuk a jogbiztonságot szolgálja. Az indítványozó szerint az Ár. első része (Ár. „preambuluma” és 1–4. cikke) egészében túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezéseinek a végrehajtásán egyrészt tartalmi szempontból, másrészt azzal, hogy a felhatalmazástól eltérő, „történelmi” kontextusban használja az átmenetiséget. Az indítványozó szerint az Ár. második része szintén nem felel meg teljes egészében az átmenetiség követelményének, mivel egyes cikkei olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek nem tekinthetők átmeneti rendelkezésnek. Az indítványozó az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdésével összefüggésben arra hivatkozott, hogy ez a rendelkezés egyfelől nem köthető az Alaptörvény hatályba lépé-

séhez (az Alkotmány rendelkezéseiről az Alaptörvény rendelkezéseire való áttéréshez), másfelől az átmenetiség időtartama is bizonytalan. Az indítványozó szerint az átmenetiséget az Ár. 21. és 22. cikke, 27. cikke, 28. cikk (3) bekezdése, 29. cikk (1) és (2) bekezdése, 30. cikke és 32. cikke is nélkülözi. [Az Ár. 29. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az tartalmaz ugyan időbeli korlátozást, azonban nem kapcsolódik az Alaptörvény hatályba lépéséhez. Az Ár. 30. cikke kapcsán az indítványozó arra is utalt, hogy az nem kapcsolódik az Alaptörvény végrehajtásához.]

- [19] 2. Az indítvány előterjesztését követően, 2012. június 19-én hatályba lépett „Magyarország Alaptörvényének első módosítása” (a továbbiakban: Am1.). Az Am1. 1. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény Záró rendelkezéseit egy új 5. ponttal egészítette ki, amely arról rendelkezik, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában hivatkozott Ár. az Alaptörvény részét képezi. Ez a módosítás megváltoztatta az indítvány előterjesztésekor fennálló jogszabályi környezetet, mivel azt, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi, már nem csak az Ár. 31. cikk (2) bekezdése, hanem az Alaptörvény Záró rendelkezésének új 5. pontja is kimondja. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság végzésben nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót abban a kérdésben, hogy fenntartja-e az indítványát, illetve ki kívánja-e azt egészíteni.
- [20] 3. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglalt jogkörében eljárva, az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre felhívó végzésére az abban foglalt határidőn belül válaszolva, módosította és kiegészítette az alapindítványát. A jogszabályi környezet változására tekintettel visszavonta az Ár. egésze alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványát. Úgyszintén visszavonta az Ár. 30. cikke megsemmisítésére előterjesztett indítványát is tekintettel arra, hogy az Am1. ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte.
- [21] Az indítványozó továbbra is fenntartotta az Ár. 31. cikk (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítványát, megismételve azt, hogy álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, R) cikk (1) bekezdését, T) cikk (3) bekezdését és a Záró rendelkezések 3. és 5. pontjában foglaltakat.
- [22] Fenntartotta továbbá az indítványozó az Ár. alábbi rendelkezéseinek a megsemmisítésére vonatkozó indítványát is: a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló rész, és az 1–4. cikk, a 11. cikk (3) és (4) bekezdése, a 21., 22. és 27. cikk, a 28. cikk (3) bekezdése, a 29. és 32. cikk. Az indítványozó továbbra is az Alaptörvény Záró rendelkezése-

- zéseinek 3. pontjával, a B) cikk (1) bekezdésével tekintette ellentétesnek az Ár. hivatkozott rendelkezéseit.
- [23] Az indítványozó – visszautalva az alapindítványára – az Ár. támadott rendelkezéseit továbbra is azért tekinti alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint:
- [24] a) az Ár. sérti a jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhat, veszélyezteti a jogrendszer egységét és működőképességét;
- [25] b) az Ár. több helyen – az elnevezésével ellentétben – nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaz;
- [26] c) a jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság szempontjából problémás az Ár. bizonytalan státusza, jogrendszerbeli helye;
- [27] d) gondot okoz, hogy az Ár. – túllépve az Alaptörvény felhatalmazásán – önmagát az Alaptörvény részének minősíti, ezzel kívánja elkerülni azt, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetőek legyenek az Alaptörvény garanciális rendelkezéseivel,
- [28] e) súlyos veszélyeket rejthet magában az, ha az Ár. felhatalmazása alapján megalkotott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba.
- [29] Az indítványozó kifejtette, hogy az Am1. által a jogszabályi környezetben előidézett változás nem jelenti azt, hogy az Ár. is Magyarország jogrendszerének az alapja lenne, az Alaptörvénnyel azonos módon. Álláspontja szerint az Am1. nem zárja ki az Alkotmánybíróság hatáskörét az Ár. alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára, mivel nem változtat az Ár. jogforrási helyzetén az átmenetiség követelményének az érvényesülése tekintetében. Az indítványozó szerint az Alaptörvény Záró rendelkezésének a 2., 3. és 5. pontja együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy továbbra is csak olyan rendelkezéseket tartalmazhatna alaptörvény-konform módon, amelyek összefüggnek az Alaptörvény hatályba lépésével, és tartalmilag átmeneti jellegűek. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az Ár. sem önmagában, sem az Alaptörvénnyel együtt nem alkot zárt egységet, az Ár.-ból hiányzik a tartalmi egységességre való képesség. Az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 17.) AB határozatára hivatkozással az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint az Alkotmánybíróság e határozatában hierarchikus viszonyt állapított meg az Alaptörvény és az Ár. között, és az indokolásból kitűnik, hogy az Ár. felhatalmazása alapján született, ám az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenesek. Álláspontja szerint az Alaptörvény Záró rendelkezésének 5. pontját nem önmagában, hanem az R) cikkel együtt kell értelmezni; az Ár. alkotmányjogi és jogforrástani helyzetének a meghatározásánál nem fogadható el olyan értelmezés, amely megtöri az Alaptörvény – mint alkotmány – koherenciáját. Az indítványozó szerint az Alaptörvény Záró rendelkezésének 5. pontja alapján sem lehet azt a rendelkezést, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi úgy értelmezni, hogy az kiüresítse az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek az érvényesülését. Nem fogadható el az az értelmezés, amely szerint az Ár. *lex specialis* az Alaptörvényhez képest, vagy amely értelmében az Ár. kivételt tehet az Alaptörvény rendelkezései alól.
- [30] Az indítványozó szerint az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontja alapján kizárólag olyan norma alkotható meg, amely az Alaptörvény hatályba lépését, az új és a korábbi alkotmány közötti átmenetet szolgálja. Az Alaptörvény Záró rendelkezés 5. pontja alapján kizárólag az ilyen norma válhat az Alaptörvény részévé.
- [31] Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az Ár. azért sem tekinthető az Alaptörvény részének, mert ez esetben a törvényalkotó utólag, az Ár. módosításával alkotmányossá tehetne bármely, az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesség miatt megsemmisített jogszabályt. Ez utóbbi eljárás azonban felborítaná a hatalommegosztás elvét, kiüresítené az alkotmánybíráskodás intézményét. [Ezzel összefüggésben az indítványozó hivatkozott a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat azon megállapítására, amely szerint „az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.”]

II.

[32] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„S) cikk (1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

(2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(3) Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a

köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.

(4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„Az Alkotmánybíróság

24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

(2) Az Alkotmánybíróság [...]

e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egy-negyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját; [...]

(3) Az Alkotmánybíróság

a) a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést;”

„ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.

3. Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el. [...]

5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.

Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Ma-

gyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

[33] 2.1. Az Ár.-nak az indítvány benyújtásakor hatályban volt szövege:

„Magyarország Alaptörvényének
átmeneti rendelkezései
(2011. december 31.)

*A KOMMUNISTA DIKTATÚRÁBÓL A
DEMOKRÁCIÁBA VALÓ ÁTMENETRŐL*

Mi, az Országgyűlés képviselői – annak tudatában, hogy a múlt feltárása és az abból fakadó következtetések levonása; egyfelől az emberek és egyes csoportjaik, illetve az egész társadalom ellen a kommunisták uralma alatt elkövetett bűnök és azok elkövetői megnevezése, elítélése és a tettesek lehetőség szerinti jogi felelősségre vonása, a kommunista rendszer vezetői felelősségének hangsúlyossá tétele; másfelől e bűnök elszenvetőinek biztosított elégtétel megadása; a demokrácia és a diktatúra, a helyes és a helytelen, a jó és a rossz közötti világos különbségtétel nélkül nem teremthető szilárd alapot az alkotmányos rend biztonságos működéséhez – Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülése érdekében kinyilvánítjuk az alábbiakat:

1. Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A mai magyar jogállam nem épülhet a kommunista rendszer bűneire.

2. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei (az állampárt) felelősek

a) a második világháborút követő esztendőök többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért;

b) a kizárólagos hatalomgyakorlás és a törvénytelenességre épülő jogrend kiépítéséért;

c) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért, az ország eladásáért és versenyképességének végzetes lerontásáért;

d) Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak idegen érdekek alá rendeléséért;

e) az európai civilizáció hagyományos értékeinek módszeres pusztításáért, a nemzeti önazonosság aláásásáért;

f) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen

– emberek meggyilkolásáért, idegen hatalomnak való kiszolgáltatásáért, törvénytelen bebörtönzéséért, kényszermunkatáborba hurcolásáért, megkínzásáért, embertelen bánásmódban részesítéséért;

- a polgárok vagyonuktól történő önkényes megfosztásáért, a tulajdonhoz fűződő jogaik korlátozásáért;
 - a polgárok szabadságjogainak teljes elvételeért, a politikai vélemény- és akaratnyilvánítás állami kényszer alá vonásáért;
 - az emberek származásukra, világnézetükre vagy politikai meggyőződésükre tekintettel történő hátrányos megkülönböztetéséért, a tudáson, szorgalmon és tehetségen alapuló előremenetelének és érvényesülésének akadályozásáért;
 - a nevelésben, a művelődésben, a tudományos életben és a kultúrában politikai és ideológiai célokból történt visszaélés szerű beavatkozásáért;
 - az emberek magánéletének törvénytelen megfigyelésére és befolyásolására törő titkosrendőrség létrehozásáért és működtetéséért;
- g) az 1956. október 23-án kirobbant forradalom és szabadságharc szovjet megszállókkal együttműködésben történt vérbefojtásáért, az azt követő rémuralomért és megtorlásáért, kétszáz ezer magyar ember hazájából való kényszerű elmeneküléséért;
- h) Magyarországnak az Európa és a világ nemzetei rangsorában történt történelmi lecsúszásáért;
- i) mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket politikai indítékból követtek el, s amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött.
3. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért.
4. A demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódaként, a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököséeként, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyök hasznélvezőjeként, valamint régi és az új pártot összefűző, a pártvezetést is jellemző személyi folytonosság okán osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető.
5. A kommunista diktatúra alatt elkövetett, a rendszer kiépítését és fenntartását célzó bűncselekmények üldözése nem volt lehetséges, amely lehetőség – a jogfolytonosságot megszakító alkotmányos fordulat híján – az első szabad választás után sem nyílt meg. Elmaradt a diktatúra vezetőinek felelősségre vonása, nemcsak jogi, de erkölcsi értelemben is. Az Alaptörvény hatálybalépésével lehetőség nyílik az igazság érvényesítésére.
6. Minden magyar polgár, aki a kommunista diktatúrával szemben ellenállást tanúsított, akit a diktatúra kiszolgálói emberi méltóságában és jogjaiban

megsértettek vagy igazságtalanul üldöztek, ha e jogsértésekben nem vett részt, elismerést és erkölcsi elégtételt érdemel.

7. A kommunista diktatúra rendszerszerűen idézte elő a jogsértéseket, de a cselekményeket az egyes emberek követték el. A ma élők és a jövő nemzedékek számára meg kell őrizni a bűntettek emlékét, és meg kell nevezni a bűnösöket.

Az Országgyűlés és Magyarország más állami szervei tevékenységük gyakorlása során a fenti alaptörvényi rendelkezésekből indulnak ki.

1. cikk (1) A kommunista diktatúra törvényben meghatározott vezetői részére az állam által jogszabály alapján biztosított nyugdíj vagy más juttatás törvényben meghatározott mértékben csökkenthető.

(2) A nyugdíj vagy más juttatás (1) bekezdés szerinti csökkentéséből származó bevételt törvényben meghatározottak szerint a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani.

2. cikk (1) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntető törvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntető törvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.

(3) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntető törvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.

3. cikk (1) A kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik.

(2) A Nemzeti Emlékezet Bizottsága feltárja a kommunista diktatúra hatalmi működését, a kommunista hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepét, és tevékenysége eredményeit átfogó jelentésben, valamint további dokumentumokban közzéteszi.

4. cikk A kommunista diktatúra működésének valóságghú feltárása és a társadalom igazságérzetének biztosítása közérdek, a kommunista diktatúra hatalombirtokosai közszereplőnek minősülnek. E közérdek érvényesítése érdekében a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – túrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók.

ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓAN

5. cikk Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.

6. cikk A feladat- és hatáskört a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerint gyakorló szerv jogutódja a feladat- és hatáskört az Alaptörvény alapján gyakorló szerv.

7. cikk Magyarországra való utalásként a Magyar Köztársaságra utaló elnevezés a 2011. december 31-én hatályos jogszabályi rendelkezések szerint az Alaptörvény hatálybalépését követően is használható mindaddig, amíg az Alaptörvény szerinti megnevezés használatára való áttérés a felelős gazdálkodás elvei szerint meg nem valósítható.

8. cikk Az Alaptörvény hatálybalépése – a 9–18. cikkben meghatározottak szerinti kivétellel – nem érinti az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzati képviselő-testületek, valamint az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kinevezett vagy megválasztott személyek megbízatását.

9. cikk Az Alaptörvény

a) 3. és 4. cikkét a hivatalban levő Országgyűlés és országgyűlési képviselő,

b) 12. és 13. cikkét a hivatalban levő köztársasági elnök,

c) 20. és 21. cikkét a hivatalban levő Kormány és a Kormány hivatalban levő tagja,

d) 27. cikk (3) bekezdését a hivatalban levő bírósági titkár,

e) 33. cikk (2) bekezdését a megyei közgyűlés hivatalban levő elnöke és

f) 35. cikk (3)–(6) bekezdését a hivatalban levő helyi önkormányzati képviselő-testület és polgármester megbízatása tekintetében is alkalmazni kell.

10. cikk Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pontja szerinti határidő számítása az Alaptörvény hatálybalépésével kezdődik.

11. cikk (1) A Legfelsőbb Bíróság, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és elnöke jogutódja az ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében – sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel – az Országos Bírósági Hivatal elnöke.

(2) A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

(3) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.

(4) Az alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, a legfőbb ügyész, mint az Alaptörvény 29. cikke alapján az igazságszolgáltatás közreműködőjeként működő ügyészség vezetője és irányítója az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. Ez a rendelkezés nem érinti az Országos Bírósági Hivatal elnökének a (3) bekezdésben biztosított jogát, valamint az egyes ügyészségeknek azt a jogát, hogy az illetékességi területükön működő bármely bíróság előtt vádat emeljenek.

12. cikk (1) Ha a bíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg. Ha a bíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. napja közötti időszakban tölti be, szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnik meg.

(2) Ha az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése szerint törvény alapján egyes jogvitákban a Kormány tagjának egyedi közhatalmi döntésével kinevezett, nemperes eljárásban igazságszolgáltatási tevékenységet folytató személyek is eljárhatnak, az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének a legmagasabb életkor meghatározására vonatkozó rendelkezését 2014. január 1-jétől e személyek tekintetében is alkalmazni kell.

13. cikk Ha az ügyész az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg. Ha az ügyész az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. napja közötti időszakban tölti be, szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnik meg.

14. cikk (1) Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésben meghatározott legalacsonyabb életkor követelményét – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – az Alaptörvény hatálybalépését követően kiírt pályázat alapján kinevezett bíróra kell alkalmazni.

(2) Ha a kinevezésre törvényben meghatározottak szerint pályázat kiírása nélkül kerül sor, a legalacsonyabb életkor követelményét az Alaptörvény hatálybalépését követően kinevezett bíróra kell alkalmazni.

15. cikk Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tisztségének elnevezése az Alaptörvény hatálybalépésétől alapvető jogok biztosa. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa. A hivatalban lévő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Alaptörvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese; a hivatalban lévő jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Alaptörvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese; megbízatásuk megszűnik az alapvető jogok biztosa megbízatásának megszűnésével.

16. cikk A hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

17. cikk A megyei közgyűlés elnöke tisztségének elnevezése az Alaptörvény alkalmazásában, annak hatálybalépésétől a megyei képviselő-testület elnöke. Az Alaptörvény szerinti megyei képviselőtestület a megyei közgyűlés jogutódja.

18. cikk A Költségvetési Tanács hivatalban lévő, a köztársasági elnök által kinevezett tagja az Alaptörvény hatálybalépésétől a Költségvetési Tanács elnöke.

19. cikk (1) Az Alaptörvény rendelkezéseit – a (2)–(5) bekezdésben foglalt kivétellel – a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.

(2) Az Alaptörvény 6. cikkét az Országgyűlésnek az Alaptörvény hatálybalépését követően kezdődő első ülésétől kell alkalmazni.

(3) Az Alaptörvény alapján indítványozási joggal már nem rendelkező indítványozó által az Alkotmánybírósághoz az Alaptörvény hatálybalépése előtt benyújtott indítvány alapján indult eljárás – ha az eljárás az Alaptörvény hatálybalépésétől más szerv hatáskörébe tartozik, az indítvány áttétele mellett – megszűnik. Az indítványozó az indítványt – sarkalatos törvényben meghatározott feltételek szerint – ismételten benyújthatja.

(4) A 2012. január 1-jén fennálló szerződésekre és támogatási jogosultságokra, valamint a folyamatban lévő, szerződéskötésre vagy támogatás nyújtására irányuló eljárásokra az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdését és 39. cikk (1) bekezdését törvény erre irányuló rendelkezése esetén, a törvényben meghatározottak szerint kell alkalmazni.

(5) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 70/E. § (3) bekezdés harmadik mondatát a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében 2012. december 31-éig alkalmazni kell.

20. cikk A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 26. § (6) bekezdését, 28/D. §-át, 28/E. §-át, 31. § (2) és (3) bekezdését az Alaptörvény hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben az Alaptörvény hatálybalépését követően is alkalmazni kell.

21. cikk (1) Az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges.

(2) Az Országgyűlés a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert nemzetiségeket, valamint meghatározza a további nemzetiségként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

22. cikk (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasz

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, bírósági eljárásban alkalmazott jogsza-

bály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott, valamint

b) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott vagy hatályosuló jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

(2) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, az ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen, az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

23. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőknek és polgármestereknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választására 2014 októberében kerül sor. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választására – az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választás kivételével – az európai parlamenti képviselők választásával egy napon kerül sor; a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek két egymást követő általános választása közti időköz az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése szerinti időtartamtól az európai parlamenti képviselők választásának időpontjából fakadó mértékben eltérhet.

(2) A Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való, az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése szerinti részvételét először az országgyűlési képviselőknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választását követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell biztosítani.

24. cikk Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt az Országgyűlésnek vagy a Kormánynak – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerinti – a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról hozott döntéseit.

25. cikk Kihirdetett

a) rendkívüli állapotra az Alaptörvény rendkívüli állapotra,

b) szükségállapotra, ha az az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, illetve az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben ve-

szélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények miatt került kihirdetésre, az Alaptörvény szükségállapotra,

c) szükségállapotra, ha az az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség miatt került kihirdetésre, az Alaptörvény veszélyhelyzetre,

d) megelőző védelmi helyzetre az Alaptörvény megelőző védelmi helyzetre,

e) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19/E. §-a szerinti helyzetre az Alaptörvény váratlan támadásra és

f) veszélyhelyzetre az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.

26. cikk (1) Aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, annak hatálya alatt választójoggal nem rendelkezik.

(2) Aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, nem rendelkezik választójoggal a gondnokság megszüntetéséig, vagy amíg választójogának fennálltát a bíróság meg nem állapítja.

27. cikk Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

28. cikk (1) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell.

(2) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 44/B. § (4) bekezdését 2012. december 31-ig alkalmazni kell. 2011. december 31-ét követően törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek.

(3) A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi ön-

kormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője hozza meg.

(4) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 22. § (1) és (3)–(5) bekezdését az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése szerinti sarkalatos törvény hatálybalépéséig alkalmazni kell. Az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése és 7. cikk (3) bekezdése szerinti sarkalatos törvényt az Országgyűlés 2012. június 30-ig alkotja meg.

(5) 2012. december 31-ig az Országgyűlés egyes döntéseinek meghozatalát sarkalatos törvény minősített többséghez kötheti.

29. cikk (1) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani.

(2) Az 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg.

30. cikk (1) Az Alaptörvény 41. vagy 42. cikkében meghatározott sarkalatos törvény úgy rendelkezhet, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv és a Magyar Nemzeti Bank feladat- és hatásköreit általános jogutódként egy új szervezet láthatja el, amelynek elnökét a köztársasági elnök az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése alapján nevezi ki.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetben az új szervezet alelnökei a monetáris politika és jegybanki feladatok tekintetében a Magyar Nemzeti Bank az új szervezetre vonatkozó törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő elnöke, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelet feladatainak tekintetében a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének az új szervezetre vonatkozó törvény hatálybalépésekor hivatalban lévő elnöke. Az alelnökök megbízatása addig áll fenn, ameddig megszűnt elnöki megbízatásuk tartott volna. Az alelnöki megbízatás megszűnésével a köztársasági elnök az Alaptör-

vény 41. cikk (2) bekezdése alapján új alelnököt nevez ki.

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

31. cikk (1) Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések) 2012. január 1-jén lép hatályba.

(2) Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

(3) Hatályát veszti

a) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény,

b) az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény,

c) az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény,

d) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény,

e) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény,

f) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény,

g) az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása,

h) az Alkotmány 2010. július 5-ei módosítása,

i) az Alkotmány 2010. július 6-ai módosításai,

j) az Alkotmány 2010. augusztus 11-ei módosításai,

k) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény,

l) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény,

m) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXIII. törvény,

n) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény,

o) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXLVI. törvény, és

p) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CLIX. törvény.

32. cikk Április 25. napja az Alaptörvény kihirdetésének emlékére az Alaptörvény napja."

[34] 2.2. Az Ár.-nak az indítvány elbírálásakor hatályos szövege:

„Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései

(2011. december 31.)

*A KOMMUNISTA DIKTATÚRÁBÓL A
DEMOKRÁCIÁBA VALÓ ÁTMENETRŐL*

Mi, az Országgyűlés képviselői – annak tudatában, hogy a múlt feltárása és az abból fakadó következtetések levonása; egyfelől az emberek és egyes csoportjaik, illetve az egész társadalom ellen a kommunisták uralma alatt elkövetett bűnök és azok elkövetői megnevezése, elítélése és a tettesek lehetőség szerinti jogi felelősségre vonása, a kommunista rendszer vezetői felelősségének hangsúlyossá tétele; másfelől e bűnök elszenvedőinek biztosított elégtétel megadása; a demokrácia és a diktatúra, a helyes és a helytelen, a jó és a rossz közötti világos különbségtétel nélkül nem teremthető szilárd alapot az alkotmányos rend biztonságos működéséhez – Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülése érdekében kinyilvánítjuk az alábbiakat:

1. Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A mai magyar jogállam nem épülhet a kommunista rendszer bűneire.

2. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei (az állampárt) felelősek

a) a második világháborút követő esztendőkké többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért;

b) a kizárólagos hatalomgyakorlás és a törvénytelenre épülő jogrend kiépítéséért;

c) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért, az ország eladásáért és versenyképességének végzetes lerontásáért;

d) Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak idegen érdekek alá rendeléséért;

e) az európai civilizáció hagyományos értékeinek módszeres pusztításáért, a nemzeti önazonosság aláásásáért;

f) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen

- emberek meggyilkolásáért, idegen hatalomnak való kiszolgáltatásáért, törvénytelen bebörtönzéséért, kényszerszolgálatba hurcolásáért, megkínzásáért, embertelen bánásmódban részesítéséért;
- a polgárok vagyontól történő önkényes megfosztásáért, a tulajdonhoz fűződő jogaik korlátozásáért;

– a polgárok szabadságjogainak teljes elvételéért, a politikai vélemény- és akaratnyilvánítás állami kényszer alá vonásáért;

– az emberek származásukra, világnézetükre vagy politikai meggyőződésükre tekintettel történő hátrányos megkülönböztetéséért, a tudáson, szorgalmon és tehetségen alapuló előremenetelének és érvényesülésének akadályozásáért;

– a nevelésben, a művelődésben, a tudományos életben és a kultúrában politikai és ideológiai célokból történt visszaélészerű beavatkozásokért;

– az emberek magánéletének törvénytelen megfigyelésére és befolyásolására törekvő titkosrendőrség létrehozásáért és működtetéséért;

g) az 1956. október 23-án kirobbant forradalom és szabadságharc szovjet megszállókkal együttműködésben történt vérbefojtásáért, az azt követő rémuralomért és megtorlásáért, kétszáz ezer magyar ember hazájából való kényszerű elmeneküléséért;

h) Magyarországnak az Európa és a világ nemzetek rangsorában történt történelmi lecsúszásáért;

i) mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket politikai indítékból követtek el, s amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött.

3. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért.

4. A demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódként, a törvénytelenül felhalmozott vagyon örökösöként, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyök hasznélvezőjeként, valamint régi és az új pártot összefűző, a pártvezetést is jellemző személyi folytonosság okán osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető.

5. A kommunista diktatúra alatt elkövetett, a rendszer kiépítését és fenntartását célzó bűncselekmények üldözése nem volt lehetséges, amely lehetőség – a jogfolytonosságot megszakító alkotmányos fordulat híján – az első szabad választás után sem nyílt meg. Elmaradt a diktatúra vezetőinek felelősségre vonása, nemcsak jogi, de erkölcsi értelemben is. Az Alaptörvény hatálybalépésével lehetőség nyílik az igazság érvényesítésére.

6. Minden magyar polgár, aki a kommunista diktatúrával szemben ellenállást tanúsított, akit a diktatúra kiszolgálói emberi méltóságában és jogaiban megsértettek vagy igazságtalanul üldöztek, ha e jogsértésekben nem vett részt, elismerést és erkölcsi elégtételt érdemel.

7. A kommunista diktatúra rendszerszerűen idézte elő a jogsértéseket, de a cselekményeket az egyes emberek követték el. A ma élők és a jövő nemzedékek számára meg kell őrizni a bűntettek emlékét, és meg kell nevezni a bűnösöket.

Az Országgyűlés és Magyarország más állami szervei tevékenységük gyakorlása során a fenti alaptörvényi rendelkezésekből indulnak ki.

1. cikk (1) A kommunista diktatúra törvényben meghatározott vezetői részére az állam által jogszabály alapján biztosított nyugdíj vagy más juttatás törvényben meghatározott mértékben csökkenthető.

(2) A nyugdíj vagy más juttatás (1) bekezdés szerinti csökkentéséből származó bevételt törvényben meghatározottak szerint a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani.

2. cikk (1) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntető törvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntető törvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.

(3) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntető törvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.

3. cikk (1) A kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik.

(2) A Nemzeti Emlékezet Bizottsága feltárja a kommunista diktatúra hatalmi működését, a kommunista hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepét, és tevékenysége eredményeit átfogó jelentésben, valamint további dokumentumokban közzéteszi.

4. cikk A kommunista diktatúra működésének valóságghú feltárása és a társadalom igazságérzetének biztosítása közérdek, a kommunista diktatúra hata-

lombirtokosai közszereplőnek minősülnek. E közérdek érvényesítése érdekében a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – túrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságára hozhatók.

ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓAN

5. cikk Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.

6. cikk A feladat- és hatáskört a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerint gyakorló szerv jogutódja a feladat- és hatáskört az Alaptörvény alapján gyakorló szerv.

7. cikk Magyarországra való utalásként a Magyar Köztársaságra utaló elnevezés a 2011. december 31-én hatályos jogszabályi rendelkezések szerint az Alaptörvény hatálybalépését követően is használható mindaddig, amíg az Alaptörvény szerinti megnevezés használatára való áttérés a felelős gazdálkodás elvei szerint meg nem valósítható.

8. cikk Az Alaptörvény hatálybalépése – a 9–18. cikkben meghatározottak szerinti kivétellel – nem érinti az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzati képviselő-testületek, valamint az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kinevezett vagy megválasztott személyek megbízatását.

9. cikk Az Alaptörvény

a) 3. és 4. cikkét a hivatalban levő Országgyűlés és országgyűlési képviselő,

b) 12. és 13. cikkét a hivatalban levő köztársasági elnök,

c) 20. és 21. cikkét a hivatalban levő Kormány és a Kormány hivatalban levő tagja,

d) 27. cikk (3) bekezdését a hivatalban levő bírósági titkár,

e) 33. cikk (2) bekezdését a megyei közgyűlés hivatalban levő elnöke és

f) 35. cikk (3)–(6) bekezdését a hivatalban levő helyi önkormányzati képviselő-testület és polgármester megbízatása tekintetében is alkalmazni kell.

10. cikk Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pontja szerinti határidő számítása az Alaptörvény hatálybalépésével kezdődik.

11. cikk (1) A Legfelsőbb Bíróság, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és elnöke jogutódja az ítélkezési tevékenység tekintetében a Kúria, a bíróságok igazgatása tekintetében – sarkalatos törvényben meghatározott kivétellel – az Országos Bírósági Hivatal elnöke.

(2) A Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke és tagjai megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

(3) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.

(4) Az alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, a legfőbb ügyész, mint az Alaptörvény 29. cikke alapján az igazságszolgáltatás közreműködőjeként működő ügyészség vezetője és irányítója az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. Ez a rendelkezés nem érinti az Országos Bírósági Hivatal elnökének a (3) bekezdésben biztosított jogát, valamint az egyes ügyészségeknek azt a jogát, hogy az illetékességi területükön működő bármely bíróság előtt vádat emeljenek.

12. cikk (1) Ha a bíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg. Ha a bíró az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. napja közötti időszakban tölti be, szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnik meg.

(2) Ha az Alaptörvény 25. cikk (6) bekezdése szerint törvény alapján egyes jogvitákban a Kormány tagjának egyedi közhatalmi döntésével kinevezett, nemperes eljárásban igazságszolgáltatási tevékenységet folytató személyek is eljárhatnak, az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésének a legmagasabb életkor meghatározására vonatkozó rendelkezését 2014. január 1-jétől e személyek tekintetében is alkalmazni kell.

13. cikk Ha az ügyész az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, szolgálati jogviszonya 2012. június 30-án szűnik meg. Ha az ügyész az Alaptörvény

29. cikk (3) bekezdésében meghatározott általános öregségi nyugdíjkorhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. napja közötti időszakban tölti be, szolgálati jogviszonya 2012. december 31-én szűnik meg.

14. cikk (1) Az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésben meghatározott legalacsonyabb életkor követelményét – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – az Alaptörvény hatálybalépését követően kiírt pályázat alapján kinevezett bíróra kell alkalmazni.

(2) Ha a kinevezésre törvényben meghatározottak szerint pályázat kiírása nélkül kerül sor, a legalacsonyabb életkor követelményét az Alaptörvény hatálybalépését követően kinevezett bíróra kell alkalmazni.

15. cikk Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tisztségének elnevezése az Alaptörvény hatálybalépésétől alapvető jogok biztosa. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa. A hivatalban lévő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Alaptörvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese; a hivatalban lévő jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Alaptörvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese; megbízatásuk megszűnik az alapvető jogok biztosa megbízatásának megszűnésével.

16. cikk A hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

17. cikk A megyei közgyűlés elnöke tisztségének elnevezése az Alaptörvény alkalmazásában, annak hatálybalépésétől a megyei képviselő-testület elnöke. Az Alaptörvény szerinti megyei képviselőtestület a megyei közgyűlés jogutódja.

18. cikk A Költségvetési Tanács hivatalban lévő, a köztársasági elnök által kinevezett tagja az Alaptörvény hatálybalépésétől a Költségvetési Tanács elnöke.

19. cikk (1) Az Alaptörvény rendelkezéseit – a (2)–(5) bekezdésben foglalt kivétellel – a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.

(2) Az Alaptörvény 6. cikkét az Országgyűlésnek az Alaptörvény hatálybalépését követően kezdődő első ülésétől kell alkalmazni.

(3) Az Alaptörvény alapján indítványozási joggal már nem rendelkező indítványozó által az Alkotmánybírósághoz az Alaptörvény hatálybalépése

előtt benyújtott indítvány alapján indult eljárás – ha az eljárás az Alaptörvény hatálybalépésétől más szerv hatáskörébe tartozik, az indítvány áttétele mellett – megszűnik. Az indítványozó az indítványt – sarkalatos törvényben meghatározott feltételek szerint – ismételten benyújthatja.

(4) A 2012. január 1-jén fennálló szerződésekre és támogatási jogosultságokra, valamint a folyamatban lévő, szerződéskötésre vagy támogatás nyújtására irányuló eljárásokra az Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdését és 39. cikk (1) bekezdését törvény erre irányuló rendelkezése esetén, a törvényben meghatározottak szerint kell alkalmazni.

(5) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 70/E. § (3) bekezdés harmadik mondatát a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében 2012. december 31-éig alkalmazni kell.

20. cikk A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 26. § (6) bekezdését, 28/D. §-át, 28/E. §-át, 31. § (2) és (3) bekezdését az Alaptörvény hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben az Alaptörvény hatálybalépését követően is alkalmazni kell.

21. cikk (1) Az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges.

(2) Az Országgyűlés a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert nemzetiségeket, valamint meghatározza a további nemzetiségként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartóznak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

22. cikk (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasz

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott, valamint

b) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott vagy hatályosuló jogszabály el-

len az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

(2) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, az ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen, az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

23. cikk (1) A helyi önkormányzati képviselőknek és polgármestereknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választására 2014 októberében kerül sor. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választására – az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választás kivételével – az európai parlamenti képviselők választásával egy napon kerül sor; a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek két egymást követő általános választása közti időköz az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése szerinti időtartamtól az európai parlamenti képviselők választásának időpontjából fakadó mértékben eltérhet.

(2) A Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való, az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése szerinti részvételét először az országgyűlési képviselőknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választását követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell biztosítani.

(3) Az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt jogok érvényesítése érdekében kérelmére valamennyi, az Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) és (7) bekezdése szerinti választót névjegyzékbe kell venni, a választójog a névjegyzékbevételel követően gyakorolható. A névjegyzékbevételel

a) magyarországi lakóhellyel rendelkező választó személyesen vagy a kérelmező azonosítását lehetővé tevő elektronikus úton,

b) magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választó levélben vagy a kérelmező azonosítását lehetővé tevő elektronikus úton kérelmezheti.

(4) A névjegyzékbevételel a választás vagy népszavazás napját megelőző tizenötödik napig kérelmezhető.

(5) Az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével az országgyűlési képviselők általános választását megelőzően a névjegyzéket a (3) és (4) bekezdés szerint ismételten el kell készíteni.

24. cikk Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt az Országgyűlésnek vagy a Kormánynak – a Magyar Köztársaság Alkotmányá-

ról szóló 1949. évi XX. törvény szerinti – a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról hozott döntéseit.

25. cikk Kihirdetett

a) rendkívüli állapotra az Alaptörvény rendkívüli állapotra,

b) szükségállapotra, ha az az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, illetve az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények miatt került kihirdetésre, az Alaptörvény szükségállapotra,

c) szükségállapotra, ha az az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség miatt került kihirdetésre, az Alaptörvény veszélyhelyzetre,

d) megelőző védelmi helyzetre az Alaptörvény megelőző védelmi helyzetre,

e) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19/E. §-a szerinti helyzetre az Alaptörvény váratlan támadásra és

f) veszélyhelyzetre az Alaptörvény veszélyhelyzetre

vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.

26. cikk (1) Aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, annak hatálya alatt választójoggal nem rendelkezik.

(2) Aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, nem rendelkezik választójoggal a gondnokság megszüntetéséig, vagy amíg választójogának fennálltát a bíróság meg nem állapítja.

27. cikk Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

28. cikk (1) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell.

(2) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 44/B. § (4) bekezdését 2012. december 31-ig

alkalmazni kell. 2011. december 31-ét követően törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek.

(3) A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője hozza meg.

(4) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 22. § (1) és (3)–(5) bekezdését az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése szerinti sarkalatos törvény hatálybalépéséig alkalmazni kell. Az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése és 7. cikk (3) bekezdése szerinti sarkalatos törvényt az Országgyűlés 2012. június 30-ig alkotja meg.

(5) 2012. december 31-ig az Országgyűlés egyes döntéseinek meghozatalát sarkalatos törvény minősített többséghez kötheti.

29. cikk (1) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani.

(2) Az 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg.

30. cikk

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

31. cikk (1) Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (a továbbiakban: Átmeneti rendelkezések) 2012. január 1-jén lép hatályba.

(2) Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.

(3) Hatályát veszti

a) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény,

b) az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény,

c) az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény,

d) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény,

e) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény,

f) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény,

g) az Alkotmány 2010. május 25-ei módosítása,

h) az Alkotmány 2010. július 5-ei módosítása,

i) az Alkotmány 2010. július 6-ai módosításai,

j) az Alkotmány 2010. augusztus 11-ei módosításai,

k) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény,

l) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény,

m) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXIII. törvény,

n) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény,

o) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXLVI. törvény, és

p) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CLIX. törvény.

32. cikk Április 25. napja az Alaptörvény kihirdetésének emlékére az Alaptörvény napja."

bíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a következő törvényt alkotja:"

„2. Az Alkotmánybíróság jogállása

2. § Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve."

„7. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás)

24. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

(2) Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztonságának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztonságának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll."

„41. § (1) Ha az Alkotmánybíróság a 24–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti."

„45. § (1) A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba. (...)

(4) Az Alkotmánybíróság az (1)–(3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja."

„52. § (3) Az Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené."

[35] 3. Az Abtv. érintett rendelkezései:

„Az Országgyűlés a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmány-

III.

[36] Az indítvány megalapozott.

[37] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy fennállnak-e azok az Abtv.-ben foglalt formai feltételek, amelyek megalapozzák az indítványozó indítványozási jogosultságát. Az Alkotmánybíróság

- megállapította, hogy az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja, illetve az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján, absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben kérte az Ár. egésze, illetve annak egyes rendelkezései alkotmányossági felülvizsgálatát. Ez az indítványból – a hatáskör megjelöléséből, az indítvány tartalmából és a határozott indítványi kérelemből – egyértelműen megállapítható, az indítvány nem értelmezhető akként, hogy az tartalmát tekintve az Alaptörvény értelmezésére irányul. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az absztrakt utólagos normakontrollt kérő indítvány az annak benyújtására jogosult személytől érkezett, és megfelel az Abtv.-ben foglalt formai feltételeknek.
- [38] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy van-e hatásköre az Ár. felülvizsgálatára. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány [32/A. § (1) bekezdés] és az Alaptörvény [24. cikk (1) és (3) bekezdése], illetve az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) *preambuluma* és az Abtv. *preambuluma* az Alkotmánybíróság alkotmányos feladatát lényegében azonosan határozta meg, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány, illetve az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos korábbi gyakorlatát továbbra is irányadónak tekinti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a következők szerint összegezhető:
- [39] 2.1. Az Alkotmánybíróságnak már a legelső, az Alkotmány felülvizsgálhatóságáról szóló döntéseitől [293/B/1994. AB végzés, illetve 23/1994 (IV. 29) AB végzés] kezdődő, töretlen gyakorlata az volt, hogy az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésére, felülvizsgálatára nincsen hatásköre.
- [40] Az Alkotmánybíróság érvelése szerint: „Az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki.
- [41] Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg [...] az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” (293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.)
- [42] A 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem vizsgálhatja felül.
- [43] Az 1338/E/1996. AB végzésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságnak nincsen arra hatásköre, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapításával javaslatot tegyen a törvényhozónak a hatályos Alkotmány kiegészítésére”. (ABH 1999, 901.)
- [44] A 290/B/2002. AB határozatában az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát arra az esetre mondta ki, ha az indítványozó az Alkotmány két rendelkezése közötti ellentét vizsgálatát kéri: „az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt, ebből következően az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” (ABH 2008, 1863, 1868.)
- [45] „Az Alkotmányt módosító törvények hatályba léptető és egyéb rendelkezései alkotmányossági vizsgálatának problémájáról, a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi XCVIII. törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata kapcsán hozott 1260/B/1997. AB határozatában (melyhez egy különvélemény és egy párhuzamos indoklás is kapcsolódott) az Alkotmánybíróság kimondta: „Az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés és az alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené. [...] Elvileg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását.” [ABH 816, 819.]
- [46] 2.2. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat annyival lépett túl a korábbi gyakorlaton, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén lehetővé tette az Alkotmány, illetve annak módosításának felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság megállapította a hatáskörét arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közjogi érvényessége vitatott. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.” (ABH 2011, 290, 317.)

- [47] Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata szerint tehát nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg.
- [48] Az Alkotmánybíróság az Ár. alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a levezetése/megállapítása során nemcsak a korábbi – fent ismertetett – gyakorlatára, hanem az alkotmány módosítására vonatkozó új helyzetre is tekintettel kellett, hogy legyen. A 2011. december 31-éig hatályban volt Alkotmány módosítására 2011-ben összesen tíz alkalommal került sor, többnyire egyéni képviselői indítványok alapján. A közigazgatási és igazságügyi miniszter indítványára módosult az Alkotmány 46. § (3) bekezdése, illetve az Alkotmány új 70/I. §-a (2) bekezdéssel egészült ki az állami forrásból, jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelem adóévre visszamenően történő, külön mértékű adóval terhelhetősége lehetőségével. A másik, a miniszter által benyújtott alkotmánymódosítás egyrészt a legfőbb ügyéssel kapcsolatos, másrészt az új jogalkotási törvényhez kapcsolódó módosításokat tartalmazta, harmadrészt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló új fejezetet iktatott be az Alkotmányba.
- [49] Ugyanakkor egyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmánymódosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése. Több esetben olyan rendelkezések kerültek be az Alkotmányba, amelyek a szabályozási tárgyuknál fogva nem az Alkotmányba valók (pl.: végkielégítések utólagosan megállapított adókötelezettsége). Az Alkotmányba rövid időn belül nagyszámú, és nem az Alkotmány szabályozási tárgykörébe tartozó rendelkezés került be, a gyakori módosítások megnehezítették az Alkotmány hatályos normaszövegének a követését és megállapítását. Az említett módosításokkal a közjogi hagyományoktól és gyakorlattól gyökeresen eltérő olyan új alkotmánymódosítási gyakorlat alakult ki, amely veszélyeztette az Alkotmány stabilitását és időtállóságát, ezen keresztül az alkotmányos jogállam elveit és követelményeit.
- [50] Az első egységes Alaptörvény elfogadásával azt a célt tűzte ki az alkotmányozó, hogy az Alaptörvény szövege – a maga egységes rendszerével és tartalmával – stabil és időtálló Alaptörvénnyé váljon. Az alkotmányozó az Alaptörvény elfogadásával egyértelműen meghatározta annak szabályozási tárgykörét, tartalmát és szerkezetét, azzal az igénnyel, hogy az Alaptörvény egy és egységes, időtálló jogi dokumentumként, a jogforrási hierarchia csúcán elhelyezkedve a jogrendszer alapjaként működjön.
- Ezt az alkotmányozói célkitűzést törte meg az Ár. azzal, hogy az átmeneti rendelkezések mellett számos nem átmeneti rendelkezést kívánt az Alaptörvény részévé tenni, úgy, hogy azok ténylegesen nem épültek be az Alaptörvény szövegébe. Új helyzet alakult ki abban a tekintetben, hogy az Alaptörvény (alkotmány) módosításai nem épültek be az Alaptörvény szövegébe. 2011. december 31-éig az Alkotmány módosításai – mind a tartós, mind az átmeneti rendelkezések – beépültek az Alkotmányba, tartósan vagy meghatározott ideig az Alkotmány szövegének részét képezték. [Igy például a 2002. évi LXI. törvény 10. §-a új 79. §-t iktatott be az Alkotmányba a következő szöveggel: „Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?” Maga az alkotmánymódosító törvény 11. § (3) bekezdése rendelkezett arról, hogy a 79. § mikor veszti hatályát: „Az Alkotmánynak e törvény 10. §-ával megállapított 79. §-a, továbbá e törvény 10. §-a a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napján hatályát veszti.”] Először az Am1., majd az Am2. elfogadásakor történt meg, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) módosításának szánt rendelkezések – az Am1. esetében részlegesen, az Am2. esetében egészében – nem épültek be az Alaptörvénybe.
- [51] Az Ár. a benne foglalt szabályozás átmenetisége ellenére a hatályba lépését követően több alkalommal is módosításra került. Legutóbb az Am2. módosította az Ár.-t, mégpedig úgy, hogy a módosítás során egy, a választójog mint politikai alapjog tartalmához szorosan kapcsolódó új eljárási szabályt (választási regisztráció) emelt be az Ár. szabályozásába. Az Ár. és annak módosításai megbontották az Alaptörvény egységét, az Alaptörvény mellett létrejött egy „kis Alaptörvény”. Az Ár.-ba az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe nem tartozó, attól idegen elemek is bekerültek. Az Ár. az Alaptörvényt helyettesítő törvénnyé vált: az Alaptörvény módosítása helyett, amelyre az Alaptörvény 5) cikk alapján és a beépülési parancs teljesítésével kerülhetne sor, elegendővé vált az Ár. módosítása, ezen keresztül bármikor és bármilyen szabályozási tárgykörbe tartozó szabályozás az Alaptörvény „részévé” válhat, inkorporáció nélkül. Az Alkotmánybíróság az ilyen „Alaptörvényt helyettesítő”, az Alaptörvény egységét és szerkezetét megbontó, annak szabályozási tárgykörét és tartalmát nyitottá tevő, az Alkotmánybíróság hatáskörét „elvonó törvény” formai szempontú felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik.
- [52] 3. Az indítványozó arra a formai szempontra alapozta az Alkotmánybíróság hatáskörét, hogy az Ár.

- nem része az Alaptörvénynek, és nem tekinthető az Alaptörvény módosításának vagy kiegészítésének sem. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján vizsgálnia kellett az Ár. jogforrási helyzetét, az Ár. jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, azt hogy az Ár. része-e az Alaptörvénynek, illetve tekinthető-e az Alaptörvényt módosító vagy kiegészítő törvénynek. Ezeknek a kérdéseknek a vizsgálatára van hatásköre az Alkotmánybíróságnak, mivel a testület absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezéseket köteles megvizsgálni abból a szempontból, hogy van-e hatásköre azok alkotmányossági felülvizsgálatára. Az Ár. jogforrási helyzete alapján dönthető el az Alkotmánybíróság hatáskörének a fennállta vagy annak a hiánya. Ezért az Alkotmánybíróság az Ár.-nak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, az Alaptörvény és az Ár. egymáshoz való viszonyát vizsgálta.
- [53] 3.1. Az Ár.-t – annak 31. cikk (2) bekezdése szerint – az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, az Alaptörvény Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadta el. Az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének utolsó mondata értelmében az Ár. az Alaptörvény részét képezi.
- [54] Az Ár. Általános Indokolása a következőképpen határozza meg az Ár.-t, illetve annak célját: *„Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseit tartalmazza, amelyet az Országgyűlés – az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjából is következően – alkotmányozó hatalomként fogad el. Az átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik, és két fő részből, egyrészt a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részből, másrészt pedig az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó hagyományos átmeneti előírásokat magában foglaló, jogtechnikai jellegű részből állnak.[...] [Az Ár.] tartalmazza a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenet egyes, korábban rendezetlenül maradt kérdéseinek olyan jogállami rendezését, amelynek célja nem a kommunista diktatúra hatalombirtokosaival szembeni megtorló jellegű bosszúállás, hanem a kommunista múlt valószínű feltárása és a társadalom igazságérzetének biztosítása.*
- Ezen, az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti kérdéseket tágran értelmező rész mellett a Javaslat [Ár.] tartalmazza azokat az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódóan szükséges, jogtechnikai jellegű átmeneti rendelkezéseket, amelyek a jogértelmezési viták elkerülése érdekében pontosan meghatározzák, hogy mennyiben érinti az Alaptörvény a hatálybalépése előtt kinevezett vagy megválasztott szervek és személyek megbízását, a hatályban levő jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket, illetve a folyamatban levő ügyeket.”*
- [55] Az Ár.-t az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el, még ezen a napon a házelnök és a köztársasági elnök is aláírta a jogszabályt, és végül 2011. december 31-én került sor a kihirdetésre, a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában. A Magyar Közlönyben az „Alkotmány és annak módosításai” cím alatt került sor a kihirdetésre. Az Alaptörvényhez hasonlóan a jogszabálynak csak címe van [„Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (2011. december 31.)”], amihez a kihirdetés dátuma kapcsolódik. Az Ár. 2012. január 1-jén lépett hatályba.
- [56] 3.2. Az Ár. jogforrási jellegének a meghatározása során az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy miként határozható meg az Ár. anyagi jogforrásként. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja az Ár. anyagi jogforrásaként az Országgyűlést jelöli meg akként, hogy – a 2. pontra való visszautalással – meghatározza azt az eljárást, amelyben az Országgyűlés elfogadta az Ár.-t. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja az Alkotmány II. fejezetében „Az Országgyűlés” cím alatt az Országgyűlés jogkörébe tartozó feladatkörök között arról rendelkezett, hogy az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Az Alkotmány 24. § (3) bekezdése – ugyanezen a fejezetben belül és cím alatt – arról rendelkezett, hogy az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. Az Alkotmány nem tett különbséget a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom között; a törvényalkotást és az Alkotmány megalkotását egyaránt az Országgyűlés hatáskörébe adta azzal, hogy a törvények megalkotására, illetve az Alkotmány elfogadására és módosítására vonatkozó eljárást egymástól elválasztotta. Az Alkotmány elfogadása és módosítása során az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként járt el, és a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával döntött. Az indítványozó álláspontja szerint az Ár.-t – az Alaptörvény Záró rendelkezések 2. és 3. pontjainak a „helyes értelmezése” mellett – nem alkotmányozó hatalomként fogadta el az Országgyűlés még akkor sem, ha egyébként az elfogadásról a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával döntött. Az Ár.-hoz fűzött Indokolás (amely a jogalkotó szándékát tükrözi) ugyanakkor egyértelműen azt tartalmazza, hogy az Ár.-t az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként alkotta meg és fogadta el.
- [57] Az Alkotmánybíróság szerint egyértelműen megállapítható az, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja alapján az Ár. anyagi jogforrása az Országgyűlés. Az Alaptörvény Záró rendelkezések

3. pontja a 2. pont szerinti eljárásra utal vissza. A 2. pontban szereplő eljárás az Alaptörvény elfogadásának az eljárását határozza meg, az itt szereplő, ugyancsak utaló szabályozáson keresztül. Az Alkotmány utalt szabályai – a 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése – az Alkotmány, illetve annak módosítása elfogadására vonatkoznak. Ezekben a kérdésekben az Országgyűlés kizárólag alkotmányozó hatalomként járhatott el. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ár. anyagi jogforrása az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom.
- [58] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy meghatározható-e az Ár. alaki jogforrásként, és amennyiben igen, úgy milyen alaki jogforrásnak tekinthető.
- [59] Az Alaptörvény T) cikke határozza meg a Magyarország jogrendszerébe tartozó jogszabályok körét. A T) cikk (2) bekezdése értelmében „[j]ogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”
- [60] Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése kimondja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvény preambuluma rögzíti, hogy az Alaptörvény a jogrend alapja. Az R) cikk (1) bekezdése kimondja azt, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az R) cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az Alaptörvény posztambuluma értelmében az Országgyűlés 2010. április 25-én megválasztott képviselői – élve alkotmányozó hatalmukkal – Magyarország első egységes Alaptörvényét alkották meg. Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből tehát megállapítható, hogy a jogrend és a jogrendszer alapja az egységes Alaptörvény, amely a jogforrási hierarchia csúcán helyezkedik el, amellyel egyetlen más jogszabály sem lehet ellentétes, s amelynek a rendelkezései mindenkire kötelezőek. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotására – a 2. pont szerinti eljárásban – az Országgyűlést hatalmazta fel azzal, hogy az említett rendelkezéseket külön fogadja el. Az Ár. címe nem tartalmazza a „törvény” megnevezést, a preambuluma nem utal arra, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja alapján került sor a megalkotására. Az Ár. 31. cikk (2) bekezdése ugyanakkor rögzíti azt, hogy az Ár. egésze az Alaptörvény részét képezi. Az Ár. alaki jogforrásként való meghatározásánál az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy az Am1. hatálybalépése előtt csak az Ár. 31. cikk (2) bekezdése mondta ki azt, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az Am1. hatálybalépését követően az Alaptörvény már maga is kimondja ugyanezt a Záró rendelkezések 5. pontjában. Ezzel az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének „öndefiníciója” mellé belépett az Alaptörvény önálló, a Záró rendelkezések közé beemelt 5. pontja, amellyel kölcsönössé vált az Alaptörvény és az Ár. közötti hivatkozás.
- [61] Az Ár. „öndefiníciója” és az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja egy sajátos viszonyt hozott létre az Alaptörvény és az Ár. között, ami a jogalkotó szándéka szerint lehetővé kívánta tenni azt, hogy az Ár. nem átmeneti szabályai az Alaptörvény részét képezzék, alaptörvényi rangra emelkedjenek. Ennek megfelelően az Ár. módosításával az Ár. rendelkezései közé bekerülő új szabályok automatikusan az Alaptörvény részét képeznék, anélkül, hogy ténylegesen beépülnének az Alaptörvény normaszövegébe. Az Ár. 31. cikk (2) bekezdése („öndefiníció”) és az Am1.-gyel az Alaptörvény Záró Rendkezései közé beemelt 5. pont „kapunyitást” jelent az Alaptörvény normaszövegén. Az Ár. folyamatos módosításával és kiegészítésével az Ár. egy olyan „csúszda törvénnyé”, „hatáskörrelvonó törvénnyé” (alkotmánybírósági hatáskört elvonó jogszabállyá) válhat, amelyen keresztül az Alaptörvénybe való beépülés nélkül folyamatosan újabb és újabb alaptörvényi szintre emelt rendelkezések jöhetnek létre. Az Ár. „öndefiníciója” és az Alaptörvény Záró Rendkezései 5. pontja egy olyan kettős deklaráció, amely egyúttal az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatásköréből vonja el az Ár.-ba – annak módosításaival – bekerülő további új rendelkezéseket.
- [62] 3.3.1. Az Ár. alaki jogforrásként való meghatározásánál az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az Ár. tekinthető-e az Alaptörvény részének, és ha igen, akkor mi alapján tekinthető annak.
- [63] 3.3.1.1. Elsőként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az Ár. 31. cikk (2) bekezdésében szereplő „öndefiníció” – az Am1. hatályba lépése előtt – tekinthető-e olyan rendelkezésnek, amely az Alaptörvény részévé teszi az Ár.-t.
- [64] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ár. nem mondhatja ki magáról azt, hogy az Alaptörvény része, mivel az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján került megalkotásra. Ebből az következik, hogy kizárólag a felhatalmazást adó szabályban (a vizsgált esetben az Alaptörvényben), a felhatalmazás időpontjában szerepelhetett volna ilyen meghatározás, a felhatalmazás alapján megszületett jogszabályban nem. Ha az Alkotmánybíróság elfogadná az Ár. „öndefinícióját”, akkor szembe kerülne az Alaptörvény

- azon rendelkezéseivel, amelyek egyetlen és egységes jogi dokumentumként határozzák meg az Alaptörvényt [preambulum, R) cikk (1) bekezdés, posztambulum].
- [65] 3.3.1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az Am1. hatálybalépésének következményeként, az Ár. 31. cikk (2) bekezdése, illetve az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja alapján az Ár. az Alaptörvény részének tekinthető-e.
- [66] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a tény, hogy az Am1. hatálybalépésével már nemcsak az Ár., hanem az Alaptörvény is rögzíti azt, hogy az Ár. az Alaptörvény része, önmagában nem változtat azon, hogy az Ár. „vegyes tárgyú” jogszabály, és mint ilyen, vannak olyan rendelkezései, amelyek tárgyat és tartalmukat tekintve, továbbá időbeli hatályukat figyelembe véve túllépnek az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjában szereplő felhatalmazáson. Az Am1. országgyűlési elfogadása megfelelt ugyan az Alaptörvény S) cikkében foglalt, az Alaptörvény módosítására vonatkozó formai és tartalmi követelményeknek, de utólag mondta ki azt, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az Ár. rendelkezései továbbra sem épültek be (inkorporálódtak) az Alaptörvénybe. Továbbra is fennáll az a helyzet, hogy az Ár. mint különálló jogszabály megtöri az Alaptörvény egységét (egyetlen és egységes jogi dokumentum létét/minőségét). Mindebből az következik, hogy az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény részének, alaki jogforrási helyzete nem egyértelmű, és ellentétes az Alaptörvény egységes jogi dokumentum jellegével.
- [67] 3.3.2. Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy ha az Ár. nem az Alaptörvény része, akkor tekinthető-e az Alaptörvény módosításának.
- [68] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ár. sem formailag, sem a tartalma alapján nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, mégpedig azért nem, mert függetlenül attól, hogy a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával fogadták el, az elfogadására nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján került sor. [Az Országgyűlés az Ár.-t nem az Alaptörvény S) cikke, hanem a Záró rendelkezések 2. pontja alapján fogadta el.] Ezen kívül az Ár. megjelölése formailag nem felel meg az Alaptörvény módosításának megjelölésére vonatkozó alaptörvényi rendelkezésnek sem [Alaptörvény S) cikk (4) bekezdés]. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja nem az Alaptörvény módosítására adott felhatalmazást, hanem egy, az Alaptörvényhez kapcsolódó, de szerkezetileg attól külön álló, kizárólag az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket tartalmazó jogszabály megalkotására. A Záró rendelkezések 2. pontjára való visszautalás alapján ezt a jogszabályt az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kellett elfogadni. Az Alkotmánybíróság szerint az Ár. tartalmilag és időben is túllépett ezen a felhatalmazáson, mivel olyan „vegyes tárgyú” jogszabály, amely nem átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz. Ez utóbbi rendelkezések az alaptörvényi felhatalmazás kereteinek a túllépésével kerültek megalkotásra és nem inkorporálódtak az Alaptörvénybe, ezért nem tekinthetők az Alaptörvény módosításának. A felhatalmazás keretein belül maradó átmeneti rendelkezések szintén nem az Alaptörvényt módosító szabályok, mivel ezek a felhatalmazásnak megfelelően „átmeneti”, és nem az Alaptörvénybe inkorporálódott rendelkezések, nem az Alaptörvény módosítását vagy kiegészítését, hanem annak végrehajtását, az Alkotmányból az Alaptörvénybe történő átmenetet biztosítják. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény módosításának illetve kiegészítésének.
- [69] 3.4. Összegezve az Alkotmánybíróság álláspontját: az Ár. alaki jogforrásként nem határozható meg egyértelműen. Nem tekinthető az Alaptörvény részének sem önállóan (az „öndefiníciója” alapján), sem az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontjának a meghatározása alapján. Az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, illetve kiegészítésének sem.
- [70] Az Ár. az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján, de azt tartalmilag („vegyes tárgyúság”) és időben (nem csak átmeneti rendelkezések szabályozása) túllépve, a Záró rendelkezések 2. pontja szerinti eljárásban, az Országgyűlés által a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával elfogadott jogszabály. Az Ár. az Alaptörvénytől különálló, önálló dokumentumba foglalt, „külön” megalkotott jogszabály, amely szövegszerűen nem inkorporálódott az Alaptörvénybe.
- [71] Összefoglalva az Ár. jellemzőit, megállapítható, hogy az Ár. nem helyezhető el az Alaptörvény által felsorolt jogszabályok között, nem határozható meg egyértelműen a jogforrási rendszerben elfoglalt helye. Az Alaptörvény T) cikke és ez alapján a hatályos jogforrási rendszer nem ismeri az „alaptörvény-erejű törvény” kategóriáját, ilyen alaki jogforrást nem tartalmaz. Az Ár. megtöri az Alaptörvény egyetlen és egységes voltát, mert külön elfogadott, önálló dokumentumban megjelenő jogszabály, amely nem inkorporálódott az Alaptörvénybe, ugyanakkor „öndefiníciója” [Ár. 31. cikk (2) bekezdés] és az Alaptörvény meghatározása értelmében [Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pont] alaptörvényi alaki jogforrásként kíván érvényesülni.
- [72] Az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja csak azt mondja ki, hogy az Ár. az Alaptörvény része, azt azonban nem, hogy mitől és milyen módon válik

azzá. Az alkotmánymódosító törvények tartalmának inkorporálódnia kell az alkotmányba, ezért azok az inkorporációval egyidejűleg, vagy azt követően „ön hatályon kívül helyezéssel” vagy dereguláció eredményeként kikerülnek a jogrendszerből. Az Ár. bármikor módosítható, ám nem tisztázott az Ár.-t módosító jogszabály viszonya a többi jogszabályhoz, a módosító jogszabály jogforrási rendszerben elfoglalt helye is kérdéses.

- [73] A fentiekből az Alkotmánybíróság álláspontja szerint egyrészt az következik, hogy az Ár.-nak nincs meg a helye a jogforrási rendszerben, jogforrási szempontból „a közjogi senkiföldjén” áll. Másrészt az Ár. több ponton ellentétes az Alaptörvénnyel, elsősorban annak posztambulumaival, amely kimondja az Alaptörvény egységességének elvét. Az Ár. ezzel szemben olyan külön jogszabály, amely nem inkorporálódott az Alaptörvénybe. Az inkorporáció hiánya tehát megtöri az Alaptörvény egységét.
- [74] Az Ár. egyes rendelkezései ellentétesek továbbá az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjával is, mivel ez olyan felhatalmazó rendelkezés, amely tartalmilag és időben is leszűkíti az Ár. szabályozási tárgykörét. A felhatalmazás alapján kizárólag átmeneti szabályok alkothatók meg, amelyek az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvényhez kapcsolódnak. A felhatalmazás nem az Alaptörvény S) cikke szerinti módosításra szól; nem módosító (kiegészítő), hanem kapcsolódó szabályok, és nem állandó, hanem átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozik. A felhatalmazás nem terjedt ki arra, hogy az Ár. olyan rendelkezéseket (nem átmeneti rendelkezések) is az Alaptörvény részévé tegyen, amelyek nem képezik a felhatalmazás tárgyát.
- [75] Alkotmányos jogállamban követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmányban (Alaptörvényben) fogalmazza meg akaratát, s az az alkotmány szövegében jelenjen meg. Az alkotmány szövegébe beépülő alkotmánymódosítások ugyancsak az alkotmányozó akaratát fejezik ki. Az alkotmányozói akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű jogszabályban.
- [76] 4. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani. Az „alkotmányosság/alkotmányyszerűség” egyértelműen meghatározható kell, hogy legyen a törvényhozó, a többi jogalkotó szerv és a jogalkalmazó szervek (bíróságok, ügyészség, közigazgatási szervek, hatóságok etc.) számára. Nem lehet vita tárgya az, hogy mi a hatályos Alaptörvény, illetve az, hogy valamely jogszabály/jogszabályi rendelkezés része-e az Alaptörvénynek. Az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvény mér-

ce, ezért abszolút pontosan kell meghatározni azt, hogy mi ennek a mércének a tartalma, mi tartozik bele ebbe a mércébe.

- [77] Az előbbieken kifejtettek alapján azonban kétségek merülhetnek fel abban a tekintetben, hogy az „alkotmányos egyértelműség” jogállami, az Alaptörvényből levezethető követelménye teljesült-e az Ár. elfogadása során. Az Alaptörvény posztambulumban az alkotmányozó „első egységes” alkotmányként definiálja az Alaptörvényt a normaszöveg lezárásaként. Az, hogy a posztambulumban az alkotmányozó „első egységes”-ként határozza meg az Alaptörvényt, egyben beépítési parancsot (inkorporációs kötelezettséget) is jelent, vagyis azt, hogy bármely új rendelkezés csak az Alaptörvény szövegébe való beemléssel válhat az Alaptörvény részévé. Az inkorporációs kötelezettség tehát magából az Alaptörvényből fakad, az az alkotmányozó számára is érvényes szigorú kötelezettség. Amíg az Alaptörvény rendelkezései egységes jogi dokumentumként határozzák meg az Alaptörvényt, az alkotmánymódosítások és kiegészítések be kell, hogy épüljenek az Alaptörvénybe, az Alaptörvény egységességének megőrzése érdekében.
- [78] Súlyos alkotmányos jogbizonytalanságot okozhat az, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan, vagy többféleképpen is meghatározható.
- [79] Az „alkotmányos egyértelműség” hiányát az is fokozza, hogy az Ár. további, később elfogadott módosításai is további vitára adnak okot, vita tárgya lehet, hogy ezek az Alaptörvény részeivé válnak-e. Ezen a módon további, nem az Alaptörvény szabályozására tartozó rendelkezések is bekerülhetnének az Alaptörvénybe az Ár. módosításán keresztül. Ha az Ár. – amely az Alaptörvény része – módosul, akkor a módosítás nemcsak az Ár., hanem az Alaptörvény módosítását is jelentheti. Nem állapítható meg egyértelműen az, hogy hol húzható meg az Alaptörvény szabályozási tárgyának a határa. Az Alaptörvény tartalmának bizonytalansága miatt az sem határozható meg egyértelműen, hogy az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvényben az Alaptörvény védelmére kijelölt legfőbb szerv, ha jogszabály alaptörvény-ellenességének a vizsgálatát végzi, eljárása során mit kell, hogy mérceként alkalmazzon, mi alkotja az Alaptörvény pontos tartalmát.
- [80] 5. Az Alkotmány és az Alaptörvény, illetve a régi Abtv. és az Abtv. nagyon hasonlóan határozta meg az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetését, funkcióját. Az Alaptörvény – a korábbi meghatározáshoz képest – még egyértelműbben jelöli ki az Alkotmánybíróság alkotmányos feladatát: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” [24. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján sarkalatos törvényként elfogadott Abtv. preambuluma tovább ponto-

- sítja az Alkotmánybíróság feladatát, amikor ki mondja, hogy „a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében” alkotja meg az Országgyűlés „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének” szabályait.
- [81] Az Alkotmánybíróság valamennyi, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében szabályozott hatáskörét – így a 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglalt absztrakt utólagos normakontroll hatáskörét is – az Alaptörvényben foglalt jogállásával és az adott hatáskör rendeltetésével összhangban értelmezi. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.
- [82] Az Alkotmánybíróság az Ár. absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben történő vizsgálata megengedhetőségének az elbírálásakor a testületnek az Alaptörvényben meghatározott jogállását, alaptörvény-védelmi kötelezettségét és a hatáskör alaptörvényi rendeltetését egyaránt figyelembe vette. Az Alaptörvény alkotmánybírói védelmének a kötelezettségéből, de a hatásköri szabály céljából és alaptörvényi rendeltetéséből is következik, hogy az Alkotmánybíróság köteles megakadályozni azt, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok működjenek a jogrendszerben. Az Alaptörvény, ezen keresztül a demokratikus jogállam védelme és ennek részeként a jogrendszer belső egységének a megőrzése az Alaptörvényből levezethető kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát nem csak joga, hanem alaptörvényi kötelessége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességet, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje; azzal a normatartalommal és struktúrában, ahogyan azt az alkotmányozó megalkotta: egyetlen és egységes jogi dokumentumként, hogy vitathatatlan és stabil legyen mindenki számára.
- [83] Az alkotmányozó az Alaptörvény – ennek részeként –, a módosítására vonatkozó szabályok, valamint az Alaptörvény egységét deklaráló posztambulumban megalkotásakor tudatosan tért el attól a korábbi, az alkotmányos legalitást romboló gyakorlatától, hogy a (korábban) hatályos Alkotmányt nagyon rövid idő alatt, egyéni képviselői indítványra, nagyon rövid vitát követően, számos alkalommal módosította (13 hónap alatt tíz alkalommal). [Részletes elemzést ld. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290.] Ezért is tartja kiemelten fontosnak az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egységének (az ebben megjelenő alkotmányozói akaratnak) a védelmét.
- [84] 6. A fent kifejtettek összegezéséeként az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépülési parancs”).
- [85] Az alkotmányozó az Alaptörvényt egy jogi dokumentumban, az abban foglalt tartalommal és szerkezetben fogadta el. Az Alaptörvény szabályozza (és eredetileg is szabályozta) az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárást. A „beépülési parancs” nem csak az Alkotmánybíróság korábbi, az Alkotmány módosítására vonatkozó gyakorlatából, de az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből is egyértelműen következik. A beépülési parancs az Alaptörvény normaszövegének az egyértelműségét szolgálja, ide értve azt is, hogy a mindenkor hatályos normaszövegnek egyértelműen (vitathatatlanul) megállapíthatónak kell lennie.
- [86] A beépítési parancs, mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumból. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállamisági követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.
- [87] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy nincs indok arra, hogy eltérjen az eddig folytatott gyakorlatától [kiemelten ld. a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat] abban a kérdésben, hogy van-e hatásköre az Alaptörvény, annak rendelkezései és módosításai formai szempontú felülvizsgálata, közjogi érvényesség alapján.

[88] Ebből következően az Alkotmánybíróság egyértelműen rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az arra jogosult indítványa alapján, absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben eljárva az Ár.-t egészében és részeiben – függetlenül attól, hogy az Ár. az Alaptörvény része-e vagy sem – formai szempontból, a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróság tehát ebben az ügyben sem tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomként járt-e el – a közjogi érvényesség szempontjából – tehát abból a szempontból, hogy az Országgyűlés maradéktalanul betartotta-e (korábban az Alkotmányba, jelen ügyben az Alaptörvénybe foglalt) eljárási szabályokat – vizsgálja.

IV.

[89] Az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítását követően az indítvány tartalmi vizsgálatát végezte el.

[90] Az indítványozó az Ár. egészének a közjogi érvénytelenségére alapított indítványát az Am1. hatályba lépését követően benyújtott indítvány-kiegészítésében visszavonta. Fenntartotta ugyanakkor indítványát az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló része (preambuluma), 1–4. cikke, 11. cikk (3) és (4) bekezdése, 21., 22. cikkei, 27. cikke, 28. cikk (3) bekezdése, 29. cikke, 31. cikk (2) bekezdése valamint 32. cikke alaptörvény-ellenességének a vonatkozásában. Álláspontja szerint ezeknek a rendelkezéseknek az alaptörvény-ellenességét az alapozza meg, hogy mivel tartalmukban nem átmeneti rendelkezések, ezért túllépik az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt felhatalmazást, és így közjogiilag érvénytelenek.

[91] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy eddigi gyakorlata alapján a jogalkotásra adott felhatalmazás túllépése okot adhat-e a jogszabály alkotmányellenességének (alaptörvény-ellenességének) a megállapítására.

[92] 1.1. Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenségre vonatkozó korábbi gyakorlata abból indult ki, hogy a jogalkotási eljárásnak vannak olyan szabályai, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak, és amelyek mellőzése magára a megalkotott normára (annak érvényességére) is kihatással lehet. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogállamiságból levezethető jogbiztonság az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát követeli meg. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás

szabályainak a követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

[93] A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta azt, hogy „[a]z ilyen formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetés napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.” (ABH 1997, 122.) Az Alkotmánybíróság e határozatában úgy döntött, hogy a törvényhozási eljárás formai – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző – alkotmányosértését még nem mondja ki, hanem alkotmányos követelményt határoz meg a törvényalkotó számára. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a törvényalkotó figyelmét arra, hogy az alkotmányos követelményben meghatározott rendelkezések kötelező érvényűek, az ezek figyelmen kívül hagyásával megszavazott törvényt az Alkotmánybíróság a jövőben – formai alkotmányosértés miatt – visszamenőleges hatállyal meg fogja semmisíteni. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ebben az esetben a megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség lesz, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. (ABH 1997, 122, 128.)

[94] Az Alkotmánybíróság gyakorlata mindvégig nagy hangsúlyt fektetett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre, amely szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Töretlenül képviselte azt az álláspontot, hogy a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Az Alkotmánybíróság a konkrét jogi szabályozás alapján esetről-esetre, az összes körülmény gondos mérlegelésével döntött abban a kérdésben, hogy a vizsgált eljárási szabályszegés súlya olyan mértékű-e, ami maga után vonja a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményét.

[95] Az 52/1997 (X. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a] jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányosértés [...] a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után.” (ABH 1997, 331, 332.)

[96] Az Alkotmánybíróság a 7/2004. (III. 24.) AB határozatában újra vizsgálta azt a kérdést, hogy egy törvény tervezetének az előkészítése körében az előkészítő által lefolytatott eljárások részei-e az érdemi törvényalkotási eljárásnak, és az ennek során esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések megalapozhatják-e az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a törvénytervezet előkészítésének a hiányossága tehát akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabá-

- lyának alkotmányellenességet előidéző megsértésével is jár. (ABH 2004, 98, 105–107.)
- [97] Az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában – a köztársasági elnök felüggesztő hatályú törvényességi vétőjét nem kellő súllyal kezelő törvényhozási eljárás miatt – először állapította meg egy egész törvény (az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény) közjogi érvénytelenségét. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárás olyan súlyos eljárási hibáját állapította meg, amely a törvény közjogi érvénytelenségének megállapítására és egészének a megsemmisítésére vezetett. (ABH 2003, 676, 683–690.)
- [98] Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséget állapított meg abban az esetben is, amikor az Országgyűlés által elfogadott és kihirdetett törvény valamely rendelkezéséről később megállapításra került, hogy azt az Országgyűlés nem szavazta meg. Erre került sor a 155/2008. (XII. 17.) AB határozatban. A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Országgyűlés által meg nem szavazott törvénysszöveg aláírása és a köztársasági elnöknek való megküldése a vizsgált esetben – egyebek mellett – az Alkotmány 25. § (3) bekezdésének a sérelmét is jelentette. (ABH 2008, 1240, 1259.)
- [99] 1.2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének érvényesülése szempontjából több esetben vizsgálta a felhatalmazáson alapuló jogalkotás alkotmányosságának a kérdéseit. Az Alkotmány és régi Jat. szabályozásának összefüggéseit a 2/2002. (I. 25.) AB határozat a következők szerint határozta meg: „[a]z Alkotmánybíróság az Alkotmány 7. § (2) bekezdését értelmezve több döntésében rámutatott, hogy [az] Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.). Így önmagában a Jat. szabályainak megsértése nem valósít meg alkotmányellenességet, csak akkor, ha egyben valamely alkotmányos elv vagy rendelkezés sérül [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme érdekében, illetve más alkotmányos rendelkezések alapján (lásd pl. a jogforrási hierarchiára vonatkozó alkotmányi szabályokat) egyes jogalkotási (a Jat.-ban is szereplő) alapelveket alkotmányos védelemben részesít.” (ABH 2002, 41, 56.)
- [100] Az Alkotmánybíróság a 15/2008. (II. 28.) AB határozatában kimondta, hogy a régi Jat. 15. § (1) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezés „alkotmányos jelentőségű elvárás” fogalmaz meg akkor, amikor kimondja, hogy a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő, felhatalmazást nélkülöző szabályozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ebből levezetett jogbiztonság követelményével. (ABH 2008, 1324, 1331.)
- [101] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint tehát a jogalkotásra szóló 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.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526.]. A formai alkotmányellenesség pedig 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.]. „Egy felhatalmazáson alapuló jogszabály akkor alkotmányos, ha nem lépi túl [...] az Alkotmány szerinti, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű keretet. [551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.]”
- [102] 2. A jelen esetben az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján vizsgálnia kellett az Ár. megalkotására vonatkozó eljárási szabályok betartását. Ennek során – egyebek mellett – azt is vizsgálnia kellett, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt felhatalmazást az Országgyűlés az Ár. megalkotása során betartotta-e. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben olyan alkotmányossági kérdésben kellett döntenie, amely eddig a korábbi gyakorlatában még nem merült fel. A közjogi érvénytelenséget az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezéseivel összefüggésben kellett vizsgálnia, e felhatalmazó rendelkezések túllépésének az alkotmányjogi jogkövetkezményeit kellett megállapítania.
- [103] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján döntően a törvények, kivételesen az alkotmánymódosító törvények megalkotásának az eljárási szabályait vizsgálta a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából és esetről-esetre, a vizsgált szabályozás összes sajátosságát figyelembe véve mérlegeléssel döntött. A mérlegelésnél fontos szempont volt az, hogy a sérelmet szenvedett eljárási szabály milyen jogforrásban volt megtalálható (Alkotmány, törvény, Házszabály) és az is, hogy milyen súlyú volt a szabályszegés, hogyan hatott az ki a megalkotott jogszabályra (befolyásolta-e pl. annak az érvényességét). A felhatalmazáson alapuló (delegált vagy száрма-

zékos) jogalkotást döntően olyan esetekben vizsgálta az Alkotmánybíróság, ahol törvény felhatalmazása alapján törvénynél alacsonyabb szintű végrehajtási jogszabályt kellett megalkotni, vagy a törvényi felhatalmazás keretei között az önkormányzatnak kellett/lehetett rendeletet alkotni. A felhatalmazás kereteinek a túllépését a jogforrási hierarchia és a jogállami követelmények megsértése miatt tekintette az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek. Több döntés is kimondja azt, hogy a felhatalmazás túllépése a felhatalmazáson alapuló jogalkotás jogállami követelményét is sérti.

[104] Az Ár. kapcsán az Alkotmánybíróság egy sajátos közjogi érvénytelenséget vizsgál, mivel a felhatalmazó rendelkezések is speciálisak; az Alaptörvény ad felhatalmazást az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlésnek meghatározott – átmeneti – rendelkezések külön történő megalkotására.

[105] Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB döntésében foglaltak alapján az újabb ügyekben felhasználja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott. [Indokolás [40]] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően vizsgálata során figyelembe vette a közjogi érvénytelenség és a felhatalmazáson alapuló jogalkotás alkotmányossági vizsgálata során a korábbi – fent ismertetett – gyakorlatában kialakított alkotmányos elveket és követelményeket, figyelemmel arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében is változatlan normatartalommal szerepel.

[106] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény Záró rendelkezések 2. és 3. pontjában foglalt alaptörvényi rendelkezések (eljárási szabályok) tartalmát vizsgálta meg abból a szempontból, hogy ezek az alaptörvényi rendelkezések olyan kötelező érvényű felhatalmazó szabálynak tekinthetőek-e, amely alapján, és amelynek keretei között köteles volt az Országgyűlés az Ár.-t. megalkotni. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 2. és 3. pontja speciális felhatalmazó rendelkezés, amely mind az eljárás, mind a felhatalmazás alapján létrejött jogszabály tartalma és időbelisége tekintetében kötötte az Országgyűlést, mint jogalkotót. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja kifejezetten csak az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések külön elfogadására adott felhatalmazást. Az Alaptörvényhez fűzött Indokolás szerint: „Rögzíti a Javaslat azt is, hogy az ugyancsak alkotmányozó hatalomként megalkotandó, az Alaptörvény részét képező, de attól fizikailag különváló átmeneti rendelkezéseket külön dokumentumként később fogadja el.” Egyértelmű tehát, hogy az alkotmányozó hatalom az elkülönülten megalkotandó rendelkezésekben csak az átmeneti rendelkezéseket kívánta szabályozni,

az alkotmányozó hatalom szándéka egyértelműen az volt, hogy az átmeneti rendelkezések ne az Alaptörvény szövegét „terheljék”. Ugyanakkor ezeket a szabályokat is az Alkotmány (illetve annak módosítása) megalkotásának és elfogadásának szabályai szerint volt köteles az Országgyűlés megalkotni, mivel a Záró rendelkezések 3. pontja visszautal a 2. pontra, amely szabályozza, hogy az Alaptörvény elfogadására az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján kerül sor. Az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés megtehetette volna, hogy a külön, az Alaptörvény szövegétől elváltan elfogadandó rendelkezések tárgyát és időbeliségét ne határozza meg. Azonban azzal, hogy a Záró rendelkezések 3. pontjában kimondta, hogy az átmeneti rendelkezések külön elfogadására ad felhatalmazást az Országgyűlésnek, behatárolta ezen rendelkezések tárgyi körét és időbeli hatályát. A külön rendelkezések tárgya csak az Alaptörvénnyel, illetve annak hatályba léptetésével kapcsolatos átmeneti rendelkezés lehet, időben pedig az Alkotmányról az Alaptörvényre való átállás, illetve az ehhez szorosan kapcsolódó időtartamig terjedhet [tipikusan ilyen pl. az Ár. 28. cikk (1) bekezdése]. Az Ár.-nak azok a rendelkezései, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt korlátozásnak (vagyis nem átmenetiek, sem tárgyukat tekintve, sem időben) ellentétesek az Alaptörvény ezen pontjával, túllépik az ebben foglalt felhatalmazás kereteit. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az ilyen szabályok közjogilag érvénytelenek. Az Ár. tekintetében maga az Alaptörvény volt a felhatalmazó szabály. A felhatalmazás jogosultja az Országgyűlés, a tárgya átmeneti szabályok megalkotása volt. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja utal arra, milyen eljárási keretek között kell az Ár.-t elfogadni. Mindezekből következően az Országgyűlés tehát az Ár. megalkotása során mind tartalmi szempontból, mind az időbeliséget tekintve túllépte a felhatalmazás kereteit azzal, hogy nem csak átmeneti rendelkezéseket alkotott meg. Abból következően, hogy a felhatalmazás nem terjedt ki arra, hogy az Országgyűlés nem átmeneti rendelkezéseket is megalkosson az Ár.-ban, az Ár. részlegesen – a felhatalmazás kereteit túllépő, nem átmeneti rendelkezések tekintetében – közjogilag érvénytelen. A közjogilag érvénytelen jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmis, úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna, és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az ilyen jogszabályt, jogszabályi rendelkezést köteles megsemmisíteni.

[107] A felhatalmazás kereteinek a túllépésén nem változtat az Ár. „öndefiníciója” sem; az Ár. nem mondhatja ki a nem átmeneti (tehát a felhatalmazás kereteit túllépő) rendelkezésekről azt, hogy azok az Alaptörvény részei, mivel azok – éppen a felhatal-

mazás kereteinek túllépése miatt – közjogilag érvénytelenek és semmisek. Az átmeneti rendelkezések – átmeneti jellegükből következően – ténylegesen nem válnak az Alaptörvény részévé, mivel a külön elfogadásukra adott felhatalmazásnak éppen az a célja, hogy az Alaptörvénybe magába (annak egységessége védelmében) ne kerüljenek bele olyan egyszeri rendelkezések, amik az Alkotmányról az Alaptörvényre való áttéréssel azonnal hatályosulnak (pl. jogutódlás), vagy amelyek az Alaptörvény hatályba lépését követően rövid időn belül hatályukat veszítik (pl. az Alkotmány egyes rendelkezéseinek meghatározott ideig történő továbbalkalmazása). A felhatalmazáson túli rendelkezések közjogilag érvénytelenek, az érvénytelenség jogkövetkezménye pedig a semmisség. Semmis szabályok értelemszerűen nem lehetnek az Alaptörvény részei.

[108] Az Am1.-gyel az Alaptörvénybe emelt, az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja nem változtat azon, hogy az Ár.-nak a felhatalmazás kereteit túllépő rendelkezései semmisek, és azon sem, hogy az átmeneti rendelkezések jórészt már teljeseedsbe mentek.

[109] Az Ár. egésze nem vált az Alaptörvény részévé, mert az Országgyűlésnek nem volt felhatalmazása arra, hogy a Záró rendelkezések 3. pontja alapján elfogadott külön rendelkezések keretében nem átmeneti rendelkezéseket is megalkosson (ezek semmis rendelkezések), míg az átmeneti rendelkezések egyrészt eleve nem épültek be az Alaptörvénybe, másrészt jelentős részben már teljeseedsbe mentek, illetve már nem hatályosak.

[110] Az Am1. kimondja azt, hogy az Ár. az Alaptörvény része, de nem építi be az Ár. normaanyagát az Alaptörvénybe (hiszen ez ellentétes lenne az alkotmányozó eredeti szándékával). Az Ár. tehát az Am1. hatálybalépését követően is az Alaptörvénytől különálló jogszabály maradt.

[111] 4. Az Ár. a jelenlegi formájában egyfajta „nyitott kapu” vagy „csúszda törvény”, illetve az „Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény”. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó szándéka szerint az Ár.-on keresztül alaptörvényi szintű védelmet élveznének olyan újabb és újabb rendelkezések is, amelyek ténylegesen nem részei az „egy és egységes” Alaptörvénynek (ennek következtében kizárt lenne az Alkotmánybíróság általi tartalmi felülvizsgálatuk). Az Ár. „nyitott kapu törvény” jellegét Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.) (a továbbiakban: Am2.) egyértelműen megerősíti, tekintettel arra, hogy hatályát és hatását tekintve egyértelműen nem átmeneti rendelkezést iktatott az Ár.-ba; olyan rendelkezést, amelynek alapján részben sarkalatos törvény került megalkotásra. Az Országgyűlés olyan jogszabálynak tekinti az Ár.-t, amely korlátlanul bővíthető, kiegészíthető úgy, hogy a módosításai tényleges inkorporáció nélkül is

– az Ár. és az Am1. „kettős definíciója” révén – mind az Alaptörvény részévé válnának. Az Ár. folyamatos módosítása alkotmányos jogbizonytalanságot eredményez. Az Alaptörvény tartalma folyamatosan olyan tárgyidegen rendelkezésekkel bővülne, amelyek nem az Alaptörvénybe valók (ezért nem az Alaptörvénybe építi be ezeket az Országgyűlés), amelyek ténylegesen nem épülnek be az Alaptörvénybe, viszont az egy és egységes Alaptörvény rendelkezéseivel egyenlő védelemben részesülnének. Ennek következtében – arra is tekintettel, hogy az Ár. egyes rendelkezéseit alacsonyabb szintű jogszabályok is megismétlik – vitatható válik az, hogy mi az Alaptörvény aktuális tartalma. Ezzel a jogalkotói gyakorlattal tovább szűkül az Alkotmánybíróság hatásköre, tovább bővülnek azok a szabályozási tárgyak, amelyekre az Alkotmánybíróságnak azért nincs hatásköre, mert az Alaptörvénybe bekerült rendelkezéseket tartalmilag nem vizsgálhatja felül. Alkotmányos jogrendben és demokratikus jogállami keretek között elképzelhetetlen az, hogy az Alkotmánybíróság számára mérceként szolgáló Alaptörvény tartalma folyamatosan vitatható legyen, de az is, hogy az újabb és újabb, nem alaptörvényi szintre való szabályozási tárgyak Alaptörvénybe vonásával akadályozzák az Alkotmánybíróságot a jogszabályok formai és tartalmi alkotmányossági vizsgálatában, alaptörvény-védelmi feladatának hatékony ellátásában. Így a jogszabályok címzettjei alkotmánybírósági védelem nélkül maradhatnak akár alapvető alkotmányos jogaik vonatkozásában is, és ez a jogalkotási gyakorlat időben és kiszámíthatatlan tartalommal határtalanul folytatható lenne.

[112] 5. Az Am1.-gyel utólag az Alaptörvénybe iktatott, Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja és az alkotmányozó eredeti szándékát kifejező, Záró rendelkezések 2. és 3. pontja ellentmond egymásnak. Az Alaptörvény megalkotásakor az Országgyűlésnek adott felhatalmazás külön átmeneti rendelkezések elfogadását tette az Országgyűlés feladatává. A Záró rendelkezések 5. pontja, amely az Ár. egészét az Alaptörvény részének nyilvánítja utólag, az Alaptörvény módosításával került be az Alaptörvénybe. A különálló, csak átmeneti rendelkezéseket tartalmazó jogszabály ténylegesen nem lehet része az Alaptörvénynek (ez ellentétes lenne az alkotmányozó céljával és szándékával), a nem átmeneti rendelkezések tekintetében a felhatalmazás hiánya utólag már nem pótolható. Egy közjogilag részlegesen érvénytelen jogszabályról utólag már nem mondható ki, hogy az egészében az Alaptörvény része. A felhatalmazás alapján létrejött jogszabály magáról nem mondhatja ki, hogy a felhatalmazó szabály része. Az átmeneti szabályokat az alkotmányozó eleve nem akarta az Alaptörvény részévé tenni, hiszen ezekkel felesleges az Alaptörvényt

megterhelni. Az Országgyűlésnek eredetileg nem volt alaptörvényi felhatalmazása arra, hogy az Ár.-on belül nem átmeneti szabályokat is megalkosszon. Az eredeti alaptörvényi felhatalmazás kereteit túllépő – ezért közjogi értelemben semmis jogszabály – utólag már nem korrigálható, a felhatalmazás hiánya utólag már nem pótolható.

- [113] 6. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a közjogi érvénytelenség a jelen ügyben új problémaként jelenik meg. A Záró rendelkezések 3. pontja – mint felhatalmazó szabály – és az ehhez szorosan kapcsolódó 2. pont önmagukban nem vetettek fel közjogi érvényességi kérdéseket. Az azonban, hogy az Ár. nem ezeknek az alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően jött létre, súlyos közjogi problémát eredményezett. Ezáltal már nem „egyetlen” alaptörvényi szintű védelemben részesülő jogszabály létezik a jogrendszerben, megtört az Alaptörvény egysége, nyitottá és vitathatóvá vált az Alaptörvény mindenkori tartalma, jelentős jogbizonytalanság alakult ki az Ár. jogforrási helyzetét illetően. Az Alaptörvény kizárólag az S) cikk alapján, az ott meghatározott eljárásban módosítható, egészíthető ki. Az alkotmányozó átmeneti szabályokat is alkothat, és ezek nem kell, hogy beépüljenek az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény maga azonban több rendelkezésében is, közvetlenül vagy közvetve [pl. az Alaptörvény preambuluma, R) cikk (1) bekezdése, posztambuluma] beépülési parancsot fogalmaz meg az alaptörvény-módosítások tekintetében. Az ugyanis, hogy az Alaptörvény egy vagy több dokumentumból áll-e, nem pusztán jogtechnikai kérdés. Az Alaptörvény módosításaira, kiegészítéseire (tehát azokra a rendelkezésekre, amelyek nem átmeneti rendelkezések) beépülési kötelezettséget ír elő az Alaptörvény, ezeknek inkorporálódniuk kell az Alaptörvény szövegébe, vagyis ténylegesen is a részévé kell, hogy váljanak.
- [114] Az inkorporációs parancson az alkotmányozó változtathat, de csak az Alaptörvény módosításával. Ugyanígy beépíthet a jogforrási rendszerbe „alaptörvény-erejű” törvényt, mint új jogforrást, de ezt is csak magában az Alaptörvényben teheti meg, megjelölve egyúttal az új jogforrás jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét.
- [115] 7. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben kiemelten jelentőséget tulajdonított az alkotmányos legalitás követelményének, amely akkor is irányadó, ha az Országgyűlés az Alaptörvény felhatalmazása alapján, alkotmányozó hatalomként jár el jogalkotó hatáskörében.
- [116] A demokratikus jogállammal nem egyeztethető össze az, ha az Alaptörvény tartalma folyamatosan vitathatóvá válik, és így az Alaptörvény, mint alkotmánybírósági mérce tartalma is bizonytalan lesz. Az Alaptörvény közjogi érvényessége, alkotmányos legalitása és legitimitása megkérdőjelezhetetlen kell, hogy legyen, mind egészében, mind az egyes elemei tekintetében, ide értve a későbbi módosításait, kiegészítéseit is. Az Alaptörvény megkérdőjelezhetetlen legalitása elengedhetetlen ahhoz, hogy az egész jogrendszer legalitása is megkérdőjelezhetetlen legyen. Az alkotmányos legalitás követelményét sérti az, ha folyamatos vita tárgya lehet, hogy mi az Alaptörvény tartalma.
- [117] Ha az Ár.-t az Alaptörvény részének tekintjük, akkor az Ár. közjogi érvénytelensége a jogrendszer egészének az alkotmányos legalitását kérdőjelezi meg. Az Alaptörvény módosításainak, kiegészítéseinek megfelelő módja, terjedelme, alkotmányszerűsége a jogrendszer alkotmányos legalitásának az alapja.
- [118] Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.
- [119] Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem vesztíthet szigorából.
- [120] Az alkotmányos jogállam egyik konstans követelménye az, hogy a jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg. Így például az Országgyűlés még kétharmados többséggel sem emelhet utólag a sarkalatos törvények rangjára eredetileg nem sarkalatos törvényként elfogadott törvényeket. Az eljárási szabályoknak való megfelelés szempontjából kiemelten fontos vizsgálni azt, hogy a jogszabály tartalmilag és időbeliségében megfelel-e annak a felhatalmazásnak, amelynek alapján megszületett. Az átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozó, az Alaptörvénybe foglalt felhatalmazás nem terjed ki a nyilvánvalóan nem átmeneti tárgykörök szabályozására. A felhatalmazás túllépésével megalkotott, nem

- átmeneti rendelkezések utólag sem minősülnek és minősíthetők az Alaptörvény részévé, még az Alaptörvény módosításának egyébként az előírt többség szempontjából megfelelő módosításában (az Am1.-ben) sem.
- [121] Az Alaptörvény elfogadása, az Alaptörvény módosítása, kiegészítése, a sarkalatos törvények meghozatala (az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz, a felhatalmazás tartalmához, tárgyához és a felhatalmazás terjedelméhez kötött szabályok alapján történhet csak. Ezeknek a szabályoknak a betartása a közjogi érvényesség alapvető feltétele az alkotmányozó által adott, törvényalkotásra vonatkozó felhatalmazás, és a törvényalkotó által adott rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás során is.
- [122] 8. Az Alkotmánybíróság jelen határozata összegzésként az alábbi alkotmányossági követelményeket emeli ki. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójának része az Ár. közjogi érvénytelenségének a vizsgálata, de a vizsgálat következik a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatból is. Az Alaptörvénybe foglalt jogalkotási felhatalmazás kereteinek túllépése részleges közjogi érvénytelenséget okoz, amely indokot ad ezeknek a rendelkezéseknek a megsemmisítésére. Az Alaptörvény „egy és egységes” voltából az következik, hogy a nem átmeneti rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvénybe. Az Alaptörvényt kizárólag az S) cikk alapján lehet módosítani, kiegészíteni. A módosításoknak, kiegészítéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe, az Alaptörvényt módosító jogszabályoknak pontosan meg kell határozniuk, hogy az Alaptörvény melyik részébe kerülnek beemelésre.
- [123] Az Alaptörvényt nem lehet egy „nyitott kapu” vagy „csúszda” jogszabályon keresztül módosítani. Ilyen jogszabályok nem használhatók fel arra, hogy inkorporáció nélküli az Alaptörvény részévé tegyenek Alaptörvénybe nem való rendelkezéseket, és – pusztán az által, hogy az Alaptörvény részének deklarálnak egy új rendelkezést – azok Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát elvonják az Alkotmánybíróság elől.
- [124] 8.1. A közjogi érvényességhez szükséges Alaptörvényben előírt formai (eljárás) szabályok maradéktalan betartása az alkotmányozó hatalmként eljáró Országgyűlésre is kötelező. Az Országgyűlés kötve van az Alaptörvényben az alkotmányozó részéről a számára adott jogalkotási felhatalmazáshoz. {Ld. 25/1999. (VII. 7.) AB határozat: „alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] történhet”. ABH 1999, 251.}
- [125] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján jogosult, és megfelelő indítvány alapján egyben köteles utólagos normakontroll hatáskörben vizsgálni az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazás kereteinek az Országgyűlés által történő megtartását. Az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazás kereteinek az Országgyűlés által történő túllépése közjogi érvénytelenséget eredményez.
- [126] Az alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből (jogállamiság), és a Záró Rendelkezések 3. pontjából (felhatalmazás átmeneti rendelkezések megalkotására). Az Alkotmányozó hatalom az Alaptörvényben adhat felhatalmazást az Országgyűlés számára törvényalkotásra. Ilyen felhatalmazó szabály pl. a T) cikk (4) bekezdés, amely a sarkalatos törvények megalkotására ad felhatalmazást az Országgyűlésnek. Az Alaptörvényben szereplő, az alkotmányozó által meghatározott jogalkotási felhatalmazás köti az Országgyűlést: meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta. Az alkotmányos legalitást sérti az, hogy ha az Országgyűlés nem alkotja meg a felhatalmazásban szereplő törvényt (Alaptörvényt sértő mulasztás), de az is, ha túllépi az Alaptörvényben szereplő felhatalmazást, nem az Alaptörvényben meghatározott eljárási szabályok betartásával alkotja meg a törvényt (közjogi érvénytelenség).
- [127] 8.2. Alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit). Ha az Országgyűlés az Alaptörvényben foglalt felhatalmazás alapján alkot törvényt, kizárólag olyan törvényt alkothat, amely egyértelműen elhelyezhető az Alaptörvényben meghatározott jogforrási rendszerben és megfelel a jogforrási hierarchia követelményének.
- [128] Az alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből (jogállamiság), és T) cikkéből. A jogforrási rendszert az Alaptörvény határozza meg, ezen kívül jogforrás nem létezhet. Az Alaptörvényen „kívüli”, a jogforrási rendszerbe el nem helyezhető jogszabályok közjogilag érvénytelenek. Az alkotmányozó nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal, hogy nem határozza meg pontosan az Alaptörvényben a jogalkotásra szóló felhatalmazást (a felhatalmazó szabály tartalmát). Nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal sem, hogy a felhatalmazás alapján olyan jogszabályt alkot, amely nem helyezhető el a hatályos jogforrási rendszerben, illetve amely sérti a jogforrási hierarchiát.

V.

- [129] Az előző részekben kifejtettekben következően tehát az Ár.-nak azok a rendelkezései, amelyek nem átmeneti rendelkezések, közjogilag érvénytelenek, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt Ár. rendelkezéseken kívül az Ár. összes többi, még hatályos rendelkezését is megvizsgálta az átmenetiség szempontjából. Ez következik egyrészt az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi, illetve a jogrendszer belső összhangja megőrzésének a védelmére vonatkozó funkciójából, másrészt az Abtv. 52. § (3) bekezdése is biztosítja az Alkotmánybíróság számára, hogy „a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené.” Egyértelmű, hogy ha egy jogszabálynak vannak közjogilag érvényes és közjogilag érvénytelen rendelkezései, sérülne a jogbiztonság követelménye akkor, hogy ha egyes, közjogilag érvénytelen részek nem kerülnének megsemmisítésre pusztán amiatt, hogy ezek megsemmisítésére nem volt indítvány. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a vizsgálatát az Ár. elbíráláskor hatályos szövegének minden egyes rendelkezésére, így az Am2.-vel az Ár.-ba beiktatott, az előzetes választási regisztrációról szóló, 23. cikk (3)–(5) bekezdésére is kiterjesztette.
- [130] Az átmenetiség vizsgálatánál az Alkotmánybíróság az Ár. megalkotójának – az Ár. Indokolásából kitűnő – akaratát is figyelembe vette. Az Országgyűlés azokat a rendelkezéseket tekintette átmenetinek, amelyek:
- [131] a) az Alaptörvény hatályba lépéséhez kapcsolódnak,
- [132] b) hagyományosan átmenetinek tekinthetők,
- [133] c) jogtechnikai jellegűek,
- [134] d) jogértelmezési viták elkerülését célozzák.
- [135] Az indokolás szerint az átmeneti szabályok azt a célt is szolgálják, hogy ne legyen vitatott az, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt megválasztott/kinevezett személyek és szervek megbízatása hogyan alakul az Alaptörvény hatályba lépésével; mi lesz az Alaptörvény hatályba lépése előtt elfogadott törvények és közjogi szervezetszabályozó eszközök sorsa, mi lesz a korábban megindult és folyamatban lévő ügyekkel. Az Ár. 1–4 cikke tekintetében az indokolás maga is csak „tág értelemben vett” átmenetiségről beszél, fellazítva ezzel az átmenetiség fogalmát és terjedelmét.
- [136] Az Alkotmánybíróság amellett, hogy figyelemmel volt az alkotmányozó szándékára, osztotta az indítványozónak azt az álláspontját is, mely szerint az „átmeneti” minőséget szűken kell értelmezni. Nem felel meg az átmenetiségnek az ezen akár tartalmilag, akár időben túlmutató szabályozás. Átmenetinek azok a rendelkezések tekinthetők, amelyek tartalmukat tekintve az Alaptörvényben már szabályozott kérdésekhez kapcsolódnak, átmeneti eltéréseket, kivételeket vagy egyszeri konkrét teendőket határoznak meg, vagy megalkotásukat a régi szabályozásból az új szabályozásba való átmenet teszi szükségessé, jelentős módosítások esetében megalkotásuk a jogbiztonságot szolgálja. Ezen szempontok alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az Ár.-nak a rendelkező részben felsorolt rendelkezései túllépik az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjába foglalt felhatalmazás kereteit. Az Ár.-nak tehát ezek azok a rendelkezései, amelyek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt alaptörvény-ellenesek és közjogilag érvénytelenek. Az Alkotmánybíróság ebből következően az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét (preambulumát), 1–4. cikkét, 11. cikk (3) és (4) bekezdését, 12., 13., 18., 21., 22. cikkeket, 23. cikk (1) és (3)–(5) bekezdéseit, 27. cikkét, 28. cikk (3) bekezdését, 29. cikkét, 31. cikk (2) bekezdését valamint 32. cikkét megsemmisítette.
- [137] Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – a jelen ügyben is mérlegelte a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményének a meghatározása során az eljárási szabályszegés súlyát. Ennek során figyelembe vette azt, hogy az Alaptörvény megalkotására és annak módosítására vonatkozó jogalkotás a legmagasabb szintű jogalkotói tevékenység, amelynek az eljárási szabályait maga az Alaptörvény határozza meg. Kiemelten fontos alkotmányos követelmény ezért az, hogy amennyiben az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként végez jogalkotást, akkor maradéktalanul betartsa azokat az eljárási szabályokat, amelyeket számára az Alaptörvény meghatároz. Az alkotmányozó kiemelt jelentőséget tulajdonított a törvényalkotási eljárás Alaptörvényben foglalt szabályai betartásának. Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdésében már a törvényalkotási eljárás folyamatában jelezte: az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartása a törvényalkotás során megkerülhetetlen. A köztársasági elnök megismételt törvényességi vétoja azt a célt szolgálja, hogy ne válhassanak a jogrendszer részévé olyan törvények, amelyek megalkotására az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésével került sor. Az Alaptörvényben foglalt, a törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezések betartását az alkotmányozó még olyan törvények esetében is feltétlen érvényesülést kívánó követelményként határozta meg, amelyek felülvizsgálatára az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel rendelkezik. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének utolsó mondata értelmében az Alkotmánybíróság az e bekezdésben megjelölt tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni,

- ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Az alkotmányozó az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények esetében feloldotta az Alkotmánybíróság – Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)*–*e)* pontjaiban foglalt hatásköreiben érvényesülő – hatásköri korlátozását, arra az esetre, ha a törvényalkotó az említett törvények megalkotása során az azok megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem teljesítette. Az alkotmányozó az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében is egyértelművé tette tehát azt, hogy a törvényalkotási eljárás Alaptörvényben foglalt – a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó – eljárási követelményeinek (szabályainak a megsértése) azok korlátozás nélküli megsemmisítésére ad jogot az Alkotmánybíróságnak. Az Alaptörvény rendelkezései, az abban foglalt a jogszabályok megalkotására vonatkozó eljárási követelmények betartása minden jogalkotó szerv, így az Országgyűlés számára is kötelező. Ezen alaptörvényi követelmények megsértése nemcsak a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt törvények esetében, hanem valamennyi, az Országgyűlés által megalkotott törvény esetében is a törvény korlátozás nélküli megsemmisítését vonhatja maga után. Az eljárási követelmények maradéktalan betartása alaptörvényi kötelezettsége az Országgyűlésnek akkor is, ha alkotmányozó hatalomként magát az Alaptörvényt kívánja módosítani, és akkor is, ha az Alaptörvényhez kapcsolódó, de külön törvénybe foglalt átmeneti rendelkezéseket kíván megalkotni. Az eljárási követelmények megsértésének mindkét esetben ugyanaz lehet az alkotmányos jogkövetkezménye: közjogi érvénytelenség miatt a törvény az Alkotmánybíróság által megsemmisíthető.
- [138] A vizsgált esetben az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés az Alaptörvényben foglalt jogalkotásra szóló felhatalmazást tartalmazó eljárási szabályt szegett meg. Az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazás kereteinek a túllépése súlyos jogbizonytalanságot eredményezett az Alaptörvényben meghatározott jogforrási rendszerben; megtörte a jogrend és a jogrendszer alapját képező Alaptörvény egységét, vitathatóvá tette annak terjedelmét és tartalmát. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az Ár. rendelkező részben megjelölt rendelkezéseit meg kellett semmisítenie.
- [139] Az Alkotmánybíróság döntését követően az alkotmányozó feladata és felelőssége a részleges megsemmisítés utáni helyzet tisztázása. Az Országgyűlés köteles egyértelmű és világos jogi helyzetet teremteni.
- [140] Az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, döntenie kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség, és milyen jogforrási szinten. Arról, hogy az újraszabályozandó rendelkezések közül mely rendelkezéseket kell az Alaptörvényben elhelyezni, és melyeket kell törvényi szinten újraszabályozni, szintén az Országgyűlésnek kell határoznia. Az Alaptörvényre tartozó és újraszabályozandó tárgyak kizárólag az Alaptörvény S) cikke szerinti eljárásban alkothatók meg, és be kell, hogy épüljenek az Alaptörvény normaszövegébe. Az Országgyűlés feladata annak a vizsgálata is, hogy az Ár. megsemmisített rendelkezései mely törvényekbe kerültek be azonos tartalommal. Az Országgyűlésnek kell eldöntenie, hogy az említett törvényi rendelkezések törvényi jogforrási szinten maradnak-e.
- [141] Az Ár. részleges megsemmisítésére formai okból kerül sor. A megsemmisült rendelkezések egy része már teljesebbé ment, ezek újraszabályozása nem indokolt. A fennmaradó rendelkezések közül vannak olyanok, amelyek más törvényekben is benne vannak (azonos normatartalommal). Az Országgyűlésnek kell eldöntenie azt, hogy mely rendelkezések mentek már teljesebbé, illetve azt, hogy a megsemmisített rendelkezéseket kívánja-e a továbbiakban is szabályozni, és ha igen milyen módon, milyen jogforrási szinten. Ennek során dönthet úgy, hogy fenntartja a meglévő törvényi szabályozást (törvényi szinten), de úgy is, hogy az Alaptörvény S) cikk alapján beemel valamely rendelkezést/rendelkezéseket az Alaptörvénybe, megszüntetve a párhuzamosságot/vagy ha nem állt fenn párhuzamosság formailag és tartalmilag is megfelelő módon az Alaptörvénybe emelve a szabályozást.
- [142] Arra tekintettel, hogy a megsemmisítés indoka a közjogi érvénytelenség, a megsemmisítésre az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, *ex tunc*, az Ár. kihirdetésére, 2011. december 31-ére visszamenőleges hatállyal került sor. Az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdéseit az Am2. építette az Ár.-ba, ezért az Alkotmánybíróság ezeket a rendelkezéseket az Am2. kihirdetésének napjával, 2012. november 9-ével semmisíti meg. A megsemmisítés időbeli hatályának a megállapításakor az Alkotmánybíróság figyelembe vette a közjogi érvénytelenség, mint alaptörvény-ellenesség tárgyi súlyát, valamint az alaptörvény-védelmi kötelezettségét és jogbiztonság érvényesülését.
- [143] Arra tekintettel, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt az indítványozó által kifogásolt valamennyi Ár. rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapította és megsemmisítette, állandó gyakorlata alapján az indítvány további elemeit nem vizsgálta.
- [144] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontjába foglalt felhatalmazásnak megfelelő átmeneti rendelkezéseket nem semmisítette meg; ezek egy része már teljesebbé ment, és mint ilyen már „nincs hatályban”, más részük – az Ár.-ban meghatározott időpontig – hatályban marad.

- [145] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy az Ár.-nak minden olyan későbbi/további módosítása, amely további rendelkezéseket emelne be az Ár.-ba, közjogilag érvénytelen, és mint ilyen, semmis; az Alkotmánybíróság azokat az erre irányuló indítvány alapján meg fogja semmisíteni.
- [146] A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2012. december 28.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Balsai István s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Bihari Mihály s. k.,</i> előadó alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Pokol Béla s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Stumpf István s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Szalay Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Szívós Mária s. k.,</i> alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

- [147] Egyetértek a határozat (továbbiakban: Határozat) rendelkező részével, az Ár. valamennyi – a rendelkező részben felsorolt – rendelkezésének (valamint Preambulumának) a megsemmisítésével. Az indokoláshoz fűzők részben megerősítő, részben kiegészítő megjegyzéseket.
- [148] Nyilvánvalóan egyetértek az Alkotmánybíróság gyakorlatával alátámasztott hatáskör-értelmezéssel is. Az Alkotmánybíróság nem most először vizsgálja az alkotmányozás eljárási rendjét: a határozatban többször hivatkozott 61/2011. (VII. 13.) AB határozat – megállapítva hatáskörének hiányát – a 2010. évi CXIX. alkotmánymódosító törvény tartalmi felülvizsgálatát visszautasította, de elvégezte az alkotmánymódosítási eljárás formai felülvizsgálatát. Az eljárás eredménye a közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló indítvány elutasítása volt. (ABH 2011, 290.)

[149] Az Alkotmánybíróság e hatáskör-értelmezéséből tehát egyértelműen következik, hogy az Alkotmánybíróság – aktív alkotmányvédelmi szerepkörében, hatásköre gyakorlásához kapcsolódó jogkövetkezményekkel, kizárólag az alkotmányozási eljárás (Alkotmány, illetőleg Alaptörvény elfogadási rendjének, módosítási eljárásának, az adott esetben, mint a konkrét ügyben, esetleges átmeneti, az Alkotmány, illetőleg az Alaptörvény hatálybalépését elősegítő eljárási rend) formai felülvizsgálatára terjed ki. (Az aktív alkotmányvédelmi szerepkör mellett a passzív alkotmányvédelmi szerep értelmezésére a későbbiekben visszatérek.)

I.

- [150] 1. A közjogi érvénytelenséghez
- [151] A Határozat az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában adott felhatalmazás túllépésére alapította az Ár. egyes rendelkezéseinek közjogi semmisségét: „Az Ár.-nek azok a rendelkezései, amelyek nem felelnek meg az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában foglalt korlátozásnak [...] ellentétesek az Alaptörvény ezen pontjával, túllépi az ebben foglalt felhatalmazás kereteit. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az ilyen szabályok közjogilag érvénytelenek.” (IV/3. pont).
- [152] Álláspontom szerint, a felhatalmazás egy sajátos „hatalom-átszármaztatás”. A felhatalmazó és a felhatalmazott viszonya eltérő hatalmi pozíciót jelent: a felhatalmazott eljárása a felhatalmazó által meghatározott. A vizsgált eljárásban a felhatalmazó és a felhatalmazott viszonyában ugyanaz a hatalom, nevezetesen: az alkotmányozó hatalom van jelen, eltérő szerepben. Az alkotmányozó hatalmon belüli eltérő pozíció csak úgy lenne elképzelhető, ha elválasztanánk egymástól az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat. Álláspontom szerint ez az elválasztás az Alaptörvényből nem vezethető le. Egységes alkotmányozó hatalom jár el alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító és az adott esetben az Ár.-t megalkotó eljárásban. Azonban az alkotmányozó normává szilárdult akarata, az Alaptörvényben meghatározott alkotmányozási eljárás, mint „önkorlátozás” köti az alkotmányozót. Következésképpen az Alaptörvényben rögzített eljárási szabályoktól való eltérés közjogi érvénytelenséget eredményez.
- [153] A vizsgált eljárásban az alkotmányozó a Záró rendelkezés 3. pontjában az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések megalkotását határozta meg. A Határozat ismerteti, hogy az Ár. indokolása miként határozta meg az átmeneti rendelkezések funkcióját, tartalmát. Ennek alapján megállapítható, hogy a jogalkotói szándék arra irányult, hogy az Ár. olyan normákat tartalmazzon, amelyek az Alap-

törvény hatálybalépéséhez kapcsolódnak, hagyományos átmeneti szabályoknak tekinthetők, jogtechnikai jellegűek, illetőleg a jogértelmezési viták elkerülését célozzák. (V.) Álláspontom szerint az átmeneti rendelkezéseknek az Alaptörvényhez képest szolgálati szerepe van. Ezért az átmeneti norma e jellemzői kiegészítendő két további lényeges elemmel: az Alaptörvény normáihoz képest új alkotmányi szabályozást igénylő társadalmi viszonyt nem szabályozhat, és az Alaptörvény szabályaival ellentétes, az Alaptörvény rendelkezéseit sértő magatartási szabályt nem tartalmazhat. Az Ár. tartalma az idézett és fentebb kiegészített követelményeknek csak részben felelt meg. Az alkotmányozó az önmaga számára megszabott, az Alaptörvényben rögzített eljárási kereteket lépte túl, s ezáltal megsértette az Alaptörvényben rögzített maga alkotta eljárás szabályait minden olyan esetben, amikor az Ár.-ban nemcsak az Alaptörvény hatálybalépését elősegítő – átmeneti – rendelkezéseket, hanem olyan – tartalmukat tekintve – az Alaptörvényt módosító szabályokat is alkotott, amelyek eljárási rendjét az Alaptörvény 5) cikke határozza meg. Ez eredményezte az Ár. egyes rendelkezéseinek közjogi érvénytelenségét.

[154] 2. Az Ár. jogforrási jellegéhez

[155] Az Ár.-t a Záró rendelkezés 3. pontja szerint az Országgyűlés az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 19. § (3) bekezdés a) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján, mint alkotmányozó országgyűlés fogadta el. Ebből következően helyesen állapítja meg a Határozat, hogy az Ár. anyagi jogforrása az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés. Tekintettel arra, hogy az anyagi jogforrás (a normát létrehozó jogalkotó szerv) és az alaki jogforrás (az alkotott norma megjelenési formája) szorosan egymásra épülnek, összetartozó elemek, a jogi norma megjelenési formája kizárólag azt a rangot, jogforrási erőt kell, hogy kifejezze, amit a norma anyagi jogforrása közvetít. Következésképpen az alkotmányozó Országgyűlés által alkotott Ár. Alaptörvényhez kapcsolódó alkotmányerejű norma, de átmeneti funkciójából adódóan nem épül be, mint az alkotmánymódosító normák az Alaptörvénybe. Az Alaptörvényhez kapcsolódó „átmeneti alkotmányerejűsége” funkciójából következik: az alkotmányosság kontinuitásának biztosítása, azaz átvezetés az Alkotmányból az Alaptörvénybe.

II.

[156] A Határozat fontos hangsúlyt ad az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének „legfőbb szerve”. Kiemeli, hogy az Alkotmányban és az Abtv.-ben rögzített hatáskörök gyakorlásán túl al-

kotmányos felelőssége az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény egységének, zártságának védelme. (III/5.) Ezt a feladatot az elmúlt időszakban tapasztalt „új helyzetre is tekintettel” hangsúlyozza a Határozat. 2010. május 14-ével az Országgyűléstől, az Országgyűlés megalakulásától kezdve tizenhárom hónappal, tíz alkalommal került sor az Alkotmány módosítására, amely annak harminchárom rendelkezését érintette. Az alkotmánymódosításokat több esetben aktuálpolitikai, kormányzati megfontolások indikálták, s ezáltal az Alkotmány keretei mozgó határrá váltak. Megállapítható tendencia, hogy a kormányzati stratégia, az eredményelvűség érvényesülése gyakran háttérbe szorítja az alkotmányosságot. Ennek egyik megnyilvánulása az Alkotmánybíróság mozgásterének korlátozása azáltal, hogy az alkotmányossági próbát ki nem álló törvényi rendelkezések számos esetben alaptörvényi szintre kerülnek.

[157] Az alkotmányosság relativizálódására utaló jelekre tekintettel erősödik fel az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényt védelmező felelőssége. Erre mutat rá a Határozat is.

[158] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény legfőbb védelmezője szerepéből, az Alaptörvényben kifejezetten kiemelt feladatából következik az alkotmányozó hatalom irányában egy erőteljesebb „szignalizációs alkotmányvédelem” [lásd a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásomat], s ezt nevezhetjük passzív alkotmányvédelemnek, mert jogkövetkezmény nélküli: kifejezetten az alkotmányozó hatalom felé – nem fölé! – megnyilvánuló felszólalás, mindez az Alaptörvény egységének belső koherenciájának, zártságának védelme érdekében.

[159] Ez azt jelenti, hogy az Alaptörvényt érintő módosítás esetében a módosító törvény nem sérthet más alaptörvényi rendelkezést. Indokolásbeli, ez ideig hatástalan szignalizáció helyett, feltehetően hatékonyabb lenne a rendelkező részben kifejezésre juttatott alkotmánybírósági álláspont, természetesen kizárólag megállapítás formájában. Álláspontom szerint, ha az Alkotmánybíróság által alkotmánysértőnek minősített és megsemmisített törvényi rendelkezést az alkotmányozó – utólag – alkotmányi szintre emel, s beilleszti az Alaptörvénybe, a beillesztett rendelkezés mindaddig alkotmánysértő marad [utalok a 166/2011. (XII. 2.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjára!], amíg az az alaptörvényi rendelkezés változatlan, amelyre az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítását alapozta.

[160] Az Alkotmánybíróság legfőbb ör szerepéből következik az az alkotmányos felelőssége, hogy nemcsak az alkotmányosság, de az alkotmányosságba vetett hit védelmezőjeként is „tükröt tartson” az alkotmányozó hatalom elé. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem alkotmányozó hatalom, nem áll

az alkotmányozó hatalom fölött, az alkotmányosági deficitet bemutató, meghatározó jelzéseinek megállapításainak elfogadása, vagy elvetése már az alkotmányozó hatalom felelőssége.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

[161] Egyetértek a határozat rendelkező részével és az ahhoz kapcsolódó indokolással. Az indokoláshoz az alábbi kiegészítést fűzöm:

[162] 1. A határozat az Ár. részleges közjogi érvénytelenségére alapozva megsemmisítette annak egyes rendelkezéseit. A határozat a közjogi érvénytelenség vizsgálata keretében többször utalt az Ár. tartalmi jellemzőire; egyrészt amikor megállapította, hogy az Ár. vegyes tárgyú jogszabály, vagyis átmeneti és nem átmeneti jellegű szabályokat egyaránt tartalmaz. Másrészt, amikor kimondta, hogy az Ár. sem formailag, sem tartalmilag nem tekinthető az Alaptörvény módosításának. Egyetértek a határozatban foglalt azon logikával, amely szerint elsőként az Ár. normatani sajátosságait kellett megvizsgálni, megállapítva, hogy az alkotmányi szintű-e vagy sem, nemleges válasz esetén pedig levonni annak jogkövetkezményeit. A határozat az Ár. alkotmányi rangúságának eldöntésére irányuló vizsgálatát részben a beépülési parancs követelménye alapján végezte el.

[163] A határozat alkotmányos követelmény formájában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény »egy és egységes« voltából az következik, hogy a nem átmeneti rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvénybe. Az Alaptörvényt kizárólag az S) cikk alapján lehet módosítani, kiegészíteni. A módosításoknak, kiegészítéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe, az Alaptörvényt módosító jogszabályoknak pontosan meg kell határozniuk, hogy az Alaptörvény melyik részébe kerülnek beemelésre.” A határozat kimondta azt is, hogy az Ár., illetve az ahhoz hasonló, alaptörvényi szintűnek szánt, de be nem épült, nem átmeneti jellegű jogszabályok „nem használhatók fel arra, hogy inkorporáció nélkül az Alaptörvény részévé tegyenek Alaptörvénybe nem való rendelkezéseket, és – pusztán az által, hogy az Alaptörvény részének deklarálnak egy új rendelkezést – azok Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát elvonják az Alkotmánybíróság elől.” A határozat erre a konklúzióra többek között abból kifolyólag jutott, hogy „[a]z Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részé-

vé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben.”

[164] A határozat a beépülési parancs kapcsán tehát egyrészt egy formális követelményt támaszt a beépülendő rendelkezésekkel szemben, jelesül, hogy azoknak az Alaptörvény szövegének részévé kell válniuk. Emellett a határozat utalt arra is, hogy az a körülmény, amely szerint „az Alaptörvény egy vagy több dokumentumból áll-e, nem pusztán jogtechnikai kérdés.” A határozat tehát a rendelkező részben foglalt döntés meghozatalakor nem „tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomként járt-e el – a közjogi érvényesség szempontjából” vizsgálja. Az indokolásban emellett az előbbiekben bemutatottak szerint utalt a beépülési parancs tartalmi vonatkozásaira is, amelyeket azonban a határozat logikájából következően nem fejtett ki bővebben.

[165] 2. Az implicit beépülési parancs

[166] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem tekinthető újdonságnak a beépülési parancs. Az Alkotmánybíróság korábban is egy, egységes dokumentumnak tekintette az Alkotmányt, amelyből következett az is, hogy az alkotmánymódosításoknak az Alkotmány szövegébe be kellett épülniük. Az „egy és egységes” alkotmány követelményét az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének a) pontjából [„E jogkörében az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”] valamint a 77. § (1) bekezdéséből vezette le [„Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye.”]. A korábbi Alkotmányban használt határozott névelőből, valamint az alkotmánymódosításokra vonatkozó rendelkezésekből kifolyólag az alkotmánybírói gyakorlat is érvényre juttatta a beépülési parancs követelményét. Az Alkotmánybíróság éppen erre tekintettel alakíthatta ki – és a későbbiekben tarthatta fenn – a 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben foglalt tesztjét. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” [23/1994. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1994, 375, 376.]

[167] Fontos és kiemelendő, hogy a beépülési parancs teljesülésének vizsgálatát (vagyis, hogy a módosító rendelkezések az Alkotmány részévé váltak-e) az Alkotmánybíróság korábban is komoly elemzésnek vetette alá. Az 1260/B/1997. AB határozat e tekintetben kiemelkedő relevanciával bír. Ebben ugyanis az Alkotmánybíróság egy alkotmánymódosító tör-

- vény átmeneti rendelkezéseit – mivel azok nem váltak az Alkotmány részévé – érdemi alkotmányossági felülvizsgálatnak vetette alá, s ennek alapján utasította el az indítványt. A jelen ügy szempontjából e döntés releváns hozadéka, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányt nem formai értelemben fogta fel – vagyis az alkotmányt nem azonosította automatikusan az alkotmányozó hatalom termékével –, hanem attól elválasztotta. Az 1260/B/1997. AB határozathoz csatolt különvéleményében Lábady Tamás alkotmánybíró ezt részletesen is kifejtette: „[a]z, hogy formai szempontból a hatályba léptető normaszöveg nem épül be az Alkotmányba, magából az alkotmányszövegből állapítható meg, így külön bizonyításra nem szorul. Jogforrástanilag pedig azért nem értelmezhető az Alkotmány részévé nem váló törvényi rendelkezés alkotmánymódosításnak, mert azt a kérdést, hogy egy törvényi rendelkezés a jogforrási hierarchiában az Alkotmány szintjén áll-e vagy sem, nem az dönti el, hogy a törvényt az Országgyűlés alkotmányozó hatalmi minőségében, az erre vonatkozó speciális eljárási feltételek mellett hozta-e meg, hanem az, hogy a törvény az Alkotmányt megváltoztathatja-e vagy nem [Alkotmány 24. § (3) bekezdése].” Az 1260/B/1997. AB határozat egyik legfontosabb hozadéka tehát az volt, hogy elismerte, hogy az alkotmányozó hatalom nem kizárólag alkotmányi rangú normát alkothat; a megalkotott rendelkezésnek az alkotmány részévé is kell válnia.
- [168] A fentiekből látható, hogy az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány alapján is irányadónak tekintette az azt módosító rendelkezések Alkotmány szövegébe történő beágyazódásának követelményét. Mindaddig azonban nem merült fel a jelenlegihez hasonló eset, amely az implicit inkorporációs kötelezettség vizsgálatát ilyen látványosan megkívánta volna.
- [169] 3. Az egységes alkotmány
- [170] A beépülési parancs véleményem szerint az Alaptörvényben a korábbiaknál is egyértelműbben megjelenik. Mindenekelőtt az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése az Alaptörvényről egyedül – és nem az Ár.-ral együtt – mondja ki, hogy a jogrendszer alapja. Továbbá az Alaptörvény módosítását szabályozó S) cikk az alkotmánymódosítás szabályait a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan rendezi; valamint a Záró rendelkezések 3. pontja szerint az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés „külön fogadja el.” Végül a Záró rendelkezéseket követő posztambulium kimondja, hogy az alkotmányozó a „fentiek szerint” megalkotja Magyarország első, „egységes Alaptörvényét”. E rendelkezések alapján tehát az Alaptörvény vonatkozásában is fenntartja az egységesség és zártság, s ebből következően az implicit beépülési parancs követelményét.
- [171] Az alkotmány zártsága és ellentmondásmentessége alapvető feltétele egyrészt az alkotmány feltétlen érvényesülésének, másrészt az alkotmánybíráskodás hatékonyságának. E követelmény előfeltétele, hogy az alkotmány normaterjedelme pontosan meghatározható legyen. A pontosan körülhatárolható, a jogrendszer többi eleméből világosan kimagasló alkotmány így aztán mérceként szolgálhat az alkotmányon kívüli normák megítéléséhez. Amennyiben az alkotmány és a jogrendszer többi része közötti határ elmosódik vagy jelentéktelenné válik, úgy az alkotmány rendelkezései sem léphetnek fel a feltétlen érvényesülés igényével, és viszonyítási pont híján az alkotmánybíróság sem képes azt érvényesíteni.
- [172] Az Alkotmánybíróság már korábbi döntései során is zártnak és ellentmondásmentesnek tekintette az Alkotmányt. Ezt vetítette előre a halálbüntetés eltörléséről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozat, amely implicit amellet foglalt állást, hogy az Alkotmány nem tartalmazhat egymásnak ellentmondó rendelkezéseket, és ebből kifolyólag az emberi élethez és méltóságához való jogot, valamint az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó szakaszokat egymásra tekintettel értelmezte. Az alkotmány zártságának elve a köztársasági elnök jogállását vizsgáló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásokban fogalmazódott meg kifejezetten. „[A]z Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján és abból a feltételezésből kiindulva, hogy miként a jog az Alkotmány is egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van, közöttük sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését megghiúsító hézag nem lehet. Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként bennrejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát megismerő és értékelő műveletet végez, az alkotmányszövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg. E feladat teljesítése pedig kifejezetten hatáskörébe tartozik.” (ABH 1991, 217, 242.) Később, a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat a zártság elvét a többségi határozatba emelve kimondta: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív

diszkrimináció feltételeit, vagy az alapjog-korlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.” (ABH 1992, 207, 210.) A második abortuszhatározathoz Holló András alkotmánybíró által írt párhuzamos indokolás azt a kérdést tárgyalta, hogy az Alkotmánybíróság kompetenciája kiterjedhet-e az alkotmány szabályozási szintjének védelmére vagy sem. Az igenlő választ kifejtő párhuzamos indoklás a következőket tartalmazta. „[A] törvényhozó nem léphet át az alkotmányozó szabályozási területére. Ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciója magában foglalja az Alkotmány koherenciájának őrzését is. Ez azt jelenti, hogy ami szabályozási tárgyként és annak tartalmaként az Alkotmány szintjére került, annak kiegészítése, megváltoztatása, hatályon kívül helyezése csak alkotmányozással (alkotmánymódosító törvénnyel) lehetséges. Ebben az esetben az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom jár el.” [48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 368.]

[173] Az előbbiekben kifejtett korábbi alkotmánybírói gyakorlatban foglaltakat erősítette meg kifejezetten is a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amikor kimondta, hogy „[a]z értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer.” {Indokolás [94]}

[174] 4. Az implicit beépülési parancs formai és tartalmi kritériumai

[175] 4.1. A határozat rögzíti, hogy beépülés formális kívánalma, hogy az Alaptörvényt ténylegesen megváltoztató normák az Alaptörvény szövegének a részévé váljanak. Ennek oka az előbbiekben részletezett azon követelmény, hogy mindig egyértelműen és világosan kitűnjön az Alaptörvényt alkotó normák rendszere; vagyis, hogy ne létezzenek tartós alkotmányi szintű normák az alkotmányon kívül.

[176] Az alkotmány egységességét a szakirodalom több értelemben is használja. Elsőként érthető ez alatt az előbbiekben kifejtett zártság, amelynek lényege, hogy az alkotmányt annak értelmezése során olyannak kell tekinteni, mint amelyre minden alkotmányjogi probléma végső soron visszavezethető, valamint amelynek alapján ellentmondás nélkül megválaszolható. Az alkotmányban található joghézag tagadásához kötődő fikció fenntartása a korábban kifejtett okokból a hatékony alkotmánybíráskodás záloga. Az egységesség másrészt értelmezhető az alkotmánytörvény mint dokumentum

szempontjából is, értve ez alatt, hogy az adott jogrendszerben csupán egy alaptörvényként működő norma lehet. Az egységesség harmadik fogalmi variációja, hogy az alkotmány a jogforrási hierarchia szempontjából is zárt rendszert alkot. Ezt mondta ki tulajdonképpen a korábbi Jat. megsemmisítéséről szóló 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. Eszerint „[a] jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja, [Alkotmány 77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány.” (ABH 2009, 1013, 1023–1024.) Végül, az egységesség értelmezhető az alkotmányon belüli olyan homogén karakterként is, amelynek értelmében az alkotmányon belül formálisan, általános jelleggel nem létezhetnek különböző szintek. A korábbi Alkotmány vonatkozásában tulajdonképpen ezt mondta ki az Alkotmánybíróság, amikor az Alkotmányon belüli egyes rendelkezésekből levezetett örökkévalósági klauzulákra alapozott indítványt elutasította [61/2011. (VII. 13.) AB határozat].

[177] A beépülési parancs formális kritériumai mögött tehát alapvetően a formális jogállamisághoz, így a jogbiztonsághoz és a normavilágossághoz kapcsolódó olyan szempontok állnak, amelyek az alkotmányban foglalt alkotmányos elvek, így a hatalom korlátozása és a jogrendszer stabil, kiszámítható, racionális működése érdekében szükségesek. E formális kritériumok az Alaptörvény vonatkozásában is fenntarthatók és alátámaszthatók.

[178] 4.2. A beépülési parancs azonban nem pusztán formális, kodifikációs eszközökkel megoldható feltételeket állít az alkotmányba beépülni kívánó normákkal szemben. Erre a határozat is utal, amikor kimondja, hogy az a körülmény, amely szerint „az Alaptörvény egy vagy több dokumentumból áll-e, nem pusztán technikai kérdés.” A 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz írt párhuzamos indoklásomban a következők mellett érveltem: „[A]z értelmezésénél az Alkotmány egységes, zárt jellegét kell szem előtt tartani, annak érdekében, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése se üresedjen ki tartalmilag, az Alkotmánybíróság határozatai pedig következetes, egymásba és egymásra épülő rendszert alkothassanak. [...] [A]z alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az »Alkotmány részévé válnak«, amíg azokat az Alkotmánybíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni.” (ABH 2011, 290, 336.) Az implicit beépülési parancsnak tehát vannak tartalmi jellegű követelményei is, amelyeket a beépítendő normának teljesítenie kell.

- [179] Az alkotmánymódosítások által beépítendő rendelkezéseknek illeszkedniük kell az Alaptörvény rendszerébe. Az alkotmánymódosítások nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény koherens rendszerében. A beépülés tartalmi követelményei kapcsán az alkotmány funkcionális egységéből kell kiindulni, vagyis az írott alkotmánynak abból az objektív céljából, hogy rendelkezései feltétlenül érvényesüljenek. E cél egyik oldalról az egységesség fenti, formai követelményei révén valósulhat meg, másrészt tartalmilag az Alaptörvény belső törvényszerűségei által, amelyeket az alkotmánymódosítások során is tiszteletben kell tartani. Az egyik ilyen törvényszerűség, hogy az alkotmány nem elszigetelt rendelkezések összessége; az egyes alkotmányi normák nem csak mennyiségileg adódnak össze az Alaptörvényben, hanem annak minőségét is jelzik. A beépülési parancs tartalmi kritériumainak vizsgálatakor tehát az Alaptörvény egészéből kell kiindulni. A beépülési parancs tartalmi követelményének lényege így elsősorban az, hogy az Alaptörvényt, mint egységes, zárt és ellentmondásmentes rendszert védje az olyan normákkal szemben, amelyek beépülése az Alaptörvény objektív célját, vagyis a feltétlen érvényesülést csorbítják.
- [180] Mindaddig tehát, amíg az Alaptörvényt módosító norma – az alkotmányértelmezés segítségével – képes az Alaptörvény részévé válni, azt az Alkotmánybíróság nem vetheti alá a beépülési parancs tartalmi alkotmányossági vizsgálatának. Amennyiben azonban az ellentét az Alaptörvény rendszerén belül feloldhatatlannak bizonyul, az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania annak alaptörvény-ellenességet.
- [181] Álláspontom szerint különösen abban az esetben kerülhetne sor erre, amikor az Alkotmánybíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezés beépülése az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna. Ezekben az esetekben ugyanis az Alkotmánybíróság korábban az Alaptörvény alapján már megállapította, hogy az adott rendelkezések az Alaptörvény valamely részének sérelmét jelentik; ezeknek az Alaptörvény rendelkezései közé iktatása pusztán a beépülés formai kritériumait tudnák kielégíteni, de képtelenek lennének tartalmi értelemben véve az Alaptörvény integráns részévé válni. A feloldhatatlan ellentét kimondása ilyen esetekben nem kívánná meg az adott rendelkezés Alaptörvénnyel való újbóli összevetését, hiszen az Alkotmánybíróság azt egyszer már alávetette az alkotmányossági felülvizsgálatnak. Ily módon abból, hogy a beépítendő normát az Alkotmánybíróság korábban már alaptörvény-ellenesnek ítélte, egyúttal annak az Alaptörvénnyel való feloldhatatlan ellentmondásban állása is következik.
- [182] Az implicit beépülési parancs tartalmi követelményeit az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során nem érvényesítette. A határozat bár több helyütt utal az itt részletezett szempontokra, mégsem terjesztette ki azokra az alkotmányossági felülvizsgálatot, hiszen a részleges közjogi érvénytelenség megállapítása ezt szükségtelenné tette. Ilyen értelemben tehát a jelen párhuzamos indokolás az Alkotmánybíróság által megkezdett úton haladva, de azon túlmenve a folytatás lehetséges irányait jelöli ki.
- [183] Az alkotmányvédelem hatékonysága a védendő Alaptörvény tartósságának garanciája is. Az alkotmány feladata, hogy a jogrend szilárd alapja és mindenki által tiszteletben tartott mércéje legyen. Minél kevésbé képes az Alaptörvény valódi kontrollja lenni a törvényhozásnak, annál erőteljesebben vethető fel vele szemben, hogy képtelen a jogrend alapjaként funkcionálni. Másképpen, az Alkotmánybíróság minél kevésbé juttatja érvényre az Alaptörvény önvédelmi képességét, annál védtelenebbé teszi, és kiszolgáltatja azt a mindenkori többségnek. Az alkotmányosság védelme tehát nem feltétlenül egyenlő az Alaptörvény szövegének védelmével. Ezt, valamint az alkotmány belső törvényszerűségeit, koherenciáját pedig az alkotmánymódosító hatalomnak is tiszteletben kell tartania.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István alkotmánybíró
különvéleménye

[184] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései tárgyában meghozott határozatával nem értek egyet. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a határozathoz különvéleményt csatolok.

[185] Ad 1. Az alapvető jogok biztosa indítványozói jogsultságával kapcsolatban álláspontom szerint az alábbi súlyos aggályok merültek fel az ügyre vonatkozóan.

[186] Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján fordult az Alkotmánybírósághoz elsődlegesen „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)” (a továbbiakban: Aár.) egészének alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, másodlagosan az Aár. egyes rendelkezéseinek megsemmisítése iránt. A határozatban világosan kirajzolódik, hogy az alapvető jogok bizto-

- sa az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben biztosított jogkörében eljárva kezdeményezte az Aár. Alaptörvénybe, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság hatáskörének kérdését illetően azt az absztrakt utólagos normakontroll tekintetében tartja fennállóknak.
- [187] Az alapvető jogok biztosa által felvetett kérdések azonban az eljárás során mindvégig az Alaptörvény értelmezésére irányultak. Az Alkotmánybíróság az eléje tárt indítványokat azok tartalma és nem elnevezése szerint bírálja el. Az Alaptörvény értelmezése az alkotmánybírósági eljárások egyik speciális fajtája. Az Abtv. 38. §-a értelmében az Alaptörvény értelmezésére – a taxatív felsorolásból eredően – csak meghatározott indítványozók kezdeményezésére kerülhet sor. Így az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára értelmezi az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését, konkrét alkotmányossági problémával összefüggésben, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. [Abtv. 38. § (1) bekezdés] Az alapvető jogok biztosa tehát nem szerepel a törvény által konkrétan meghatározott indítványozói körben, azaz nincs indítványozói jogosultsága az Alaptörvény értelmezése alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére.
- [188] Fentiekre tekintettel – álláspontom szerint – az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványát indítványozói jogosultság hiányában vissza kellett volna utasítani.
- [189] Jelen helyzetben, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az eljárás lefolytatása, azaz az Alaptörvény értelmezésének elvégzése mellett döntött, vállalnia kellett volna, hogy azt az arra jogosulttól származó indítvány hiányában, tehát teljes egészében hivatalból tette.
- [190] Ad 2. Fenntartva a 33/2012. (VII. 17.) AB határozathoz csatolt, a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos különvéleményemben foglalt – az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság viszonyával kapcsolatos – elvi álláspontomat, a többségi határozat érdemében az alábbi észrevételeimet adom elő:
- [191] A többségi határozat az Alaptörvény egységességére vonatkozóan, annak utolsó mondatának („Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”) egységességre utaló fordulatából von le messzemenő következtetéseket. Teszi ezt oly módon, hogy egyfajta imperatív normaként kezeli az Alaptörvény egységes formában való megtartására vonatkozóan és e fordulatból vezeti le a jogalkotót kötvő ún. beépülési parancsot (inkorporációs kötelezettség), amelynek elmulasztása – a határozat szerint – közjogi érvénytelenséghez vezethet.
- [192] Álláspontom szerint a fenti szófordulat bármilyen irányú értelmezéséhez nem lett volna mellőzhető a többségi határozatban „*posztambulumnak*” nevezett mondat előzetes vizsgálata. Mindenekelőtt azt kellett volna tisztázni, hogy a mondat egyáltalán az Alaptörvény részének tekinthető-e, továbbá normatív tartalommal bír-e, valamint, ha mindezekre jóváhagyó is lett volna az Alkotmánybíróság válasza, ebben a konkrét ügyben releváns-e, vagy fűzhető-e hozzá olyan erős, imperatív jelentés, mint amit a többségi határozat érvelése tulajdonít a „beépülési parancs” fogalmának megteremtése által.
- [193] A szóban forgó mondat formailag nemcsak a Záró rendelkezésektől, de az Alaptörvény normatív korpuszától is elkülönül, attól egy – még fejezetek elhatárolására sem alkalmazott – csillag jellel elválasztva, a Magyar Közlönyben új oldalra szerkesztve jelenik meg. Magára az Alaptörvényre, mint „*a fentiek szerint*” lévőre hivatkozik, következképpen szeparálja önmagát az Alaptörvénytől. Terjedelmét tekintve mindössze egyetlen – több tagmondatból álló – mondat, tartalmát tekintve pedig egyfajta emelkedett hangú *alkotmányozói önreflexió* {„Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői [...]”}. Kijelenti ugyan, hogy az „első egységes Alaptörvény” került megszavazásra, de értelmezésem szerint mindössze az elfogadás pillanatára vonatkozólag teszi ezt a megállapítást. Ebből fakadó jövőbeni kötelezettségekre vagy megváltoztathatatlan, kiegészíthetetlen helyzet teremtésére semmi nem mutat, e szófordulattól különösen parancsra és követelésre utaló jellegre nem következtethetünk, normatív tartalom nem olvasható ki.
- [194] Az „egységes” kifejezés nyelvtanilag csupán az Alaptörvény egyik jelzőjeként jelenik meg, ami álláspontom szerint nem jelent konkrét, koncepciózus, inkorporációs kötelezettségre vonatkozó alkotmányozói akaratot. Ha az alkotmányozónak ilyen célja lett volna, alkalma nyílt volna ezt egy erre kifejezetten utaló, az Alaptörvénybe becikkelyezett kijelentéssel megtenni. Számos nyelvi és jogtechnikai eszköz állt volna az alkotmányozó rendelkezésére, hogy megfogalmazza az Alaptörvény egységes megjelenésének követelményét, amit joggal nevezhetne a jogirodalom „beépülési parancsnak”, ilyet azonban az Alaptörvény nem tartalmaz.
- [195] Ellentmondásos helyzetet teremt az, hogy a többségi határozat értelmezése által életre hívott becikkelyezési utasítást elsődlegesen pont az azt „elrendelő” *posztambulumnak* sértené azáltal, hogy mintegy az Alaptörvény normatív szövege után, egy marginális szófordulattal oktrojálja a jövőbeni beépülés követelményét, anélkül, hogy maga becikkelyezésre került volna.

- [196] Amíg a jogirodalomban preambulaként is nevezett *Nemzeti hitvallás* értelmezése tekintetében az alkotmányozó maga adott iránymutatást az R) cikk (3) bekezdésében, miszerint az Alaptörvény rendelkezéseit azzal összhangban kell értelmezni, addig a „*posztambulum*” értelmezésére – sőt létezésére – semmilyen hivatkozás nem található az Alaptörvény textusában. A fentiek szerint terjedelme és tartalma sem teszi e szöveget a *Nemzeti hitvallással* egyenrangúvá vagy összevethetővé, az analóg értelmezés eshetősége így ugyancsak elvetendő.
- [197] Határozott álláspontom tehát az, hogy e mondatnak az Alaptörvény normatív anyagához viszonyított státusza és értelmezése erősen vitatható, és a megsemmisítést kimondó határozatban hivatkozni rá majdnem annyira abszurd, mintha a 12. pontból átemelt „*Legyen béke, szabadság és egyetértés*” szimbolikus zárszót hívná fel az Alkotmánybíróság egy fajsúlyos jogszabály megsemmisítésekor.
- [198] A fenti aggályok mellett súlyosan aránytalannak tartom, hogy míg a többségi határozat érveinek egyik lába a vitatható „*posztambulum*” egyetlen szófordulata, addig az Alaptörvény kétséget kizáróan integráns részét képező, egyértelmű, konkrét és világos kijelentést, amely szerint „[...] Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi” egyszerűen negligálja. Tartalmát nemcsak kiüresíti, de vele ellentétet döntést hoz. Ezzel az Alkotmánybíróság azt a látszatot kelti, hogy – hatáskörét túllépve – indokolatlanul válogat az Alaptörvény rendelkezései között, valamint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve helyett annak felhatalmazás nélküli módosítójaként lép fel.
- [199] A többségi határozat tehát az Alaptörvényből még közvetett módon sem levezethető, fiktív fogalmat állít szembe egy tételesen az Alaptörvényben szereplő kijelentéssel, de az utóbbi kárára. Nem kétséges számomra, hogy egy vitatható elv és egy tételes, Alaptörvényben szereplő norma szembenállása esetén az Alaptörvénynek kell az abszolút elsőbbséget élveznie. A fentiekből következik, hogy a többségi határozat által használt és hivatkozott „beépülési parancsot” nem tartom hivatkozási alapnak.
- [200] Az Aár. jogforrási státuszának tisztázásakor további sarkalatos kérdés, hogy Alaptörvény-módosításnak minősül-e. Álláspontom szerint erre a kérdésre csakis nemleges válasz adható, ugyanis tartalmilag nem módosítja az Alaptörvény becikkelyezett szakaszait, hanem kiegészíti azt. Az Alkotmánybíróságra nézve is kötelező, Alaptörvényben szereplő deklaráció szerint része és nem módosítása az Alaptörvénynek. Következésképp az Alaptörvény módosításának eljárási szabályait rögzítő S) cikk rendelkezései ehelyütt nem alkalmazandók, így az S) cikk megsértésére alapozott közjogi érvénytelenség az Aár. esetében fel sem merülhet.
- [201] Az S) cikk tekintetében és közjogi érvénytelenség tárgyában az Aár. Alaptörvénybe emelését elvégző Am1. lenne vizsgálható, amennyiben kétség merülne fel arra vonatkozólag, hogy eljárási hiba történt elfogadása során. Ilyen eljárási hibára vonatkozó aggály viszont nem merült fel jelen eljárás során: a kormány által előterjesztett javaslatot a képviselők kétharmadának szavazatával fogadta el az Országgyűlés a Házsabálynak megfelelő tárgyalási rendben, aláírása és kihirdetése szintén az S) cikk (3) bekezdése által meghatározottak szerint történt.
- [202] Álláspontom szerint nem elvárás az Aár. tekintetében az sem, hogy az Alaptörvény által meghatározott normahierachiában önállóan, nevesített módon kapjon helyet, mert ez ugyancsak megtörtént az Alaptörvény részeként való deklarációval: az Alaptörvény erejénél fogva, automatikusan annak részévé vált. Megalapozatlan állítás tehát, hogy az Aár. jogforrási státusza tisztázatlan, hiszen arról legfelső szinten, maga az Alaptörvény rendelkezik.
- [203] Amikor az R) cikk (1) bekezdése az Alaptörvényt Magyarország jogrendjének alapjaként határozza meg, az Alaptörvény fogalmi körébe a Záró rendelkezések 5. pontja szerint az Aár. fogalmilag beletartozik, alkotmányos megítélésük szempontjából – az Alaptörvény szerint – egy homogén testet alkotnak a szerkezeti elkülönülés ellenére is.
- [204] A többségi határozat kritika alá vonja az Aár. „*vegyes tárgyúságát*”, valamint azt, hogy – álláspontja szerint – tartalma nem koherens a címével. Nézetem szerint e körülmények a jelen ügyben szintén nem mérlegelhetőek, különösen az Aár. alaki jogforrási helyzete szempontjából. Az Alaptörvény az Aár. tárgyára, tartalmára és címére tekintet nélkül végzi el annak integrációját, így ennek vizsgálatára legfeljebb az Am1. hatályba lépést megelőzően lett volna lehetőség. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy az Aár. alkotmányos státuszához már az Am1. előtt sem férhetett kétség, az Alaptörvény Am1. utáni szövegállapota pedig megkérdőjelezhetetlen, tiszta helyzetet teremtett.
- [205] Határozott álláspontom, hogy minden ezzel ellentétes értelmezés az Alaptörvény egyes rendelkezései közötti szelektálásnak minősül, amire sem az Alkotmánybíróságnak, sem más alkotmányos szervnek nincs és nem is lehet felhatalmazása jelenlegi jogrendünk keretei között.
- [206] A tervezet által használt „*veszélyes kapunyitás*” fogalma így valóban igaz lehet, de nem az Aár., hanem az Alkotmánybíróság önnön hatásköreinek az Alaptörvényben és az Abtv.-ben meghatározottakon túli kiterjesztésére vonatkozóan, amelynek veszélyei a testület előtt sem ismeretlenek. A többségi határozat által is többször idézett 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megfogalmazottak szerint „ha az Alkotmánybíróság önmaga terjesztené ki hatáskörét az Alkotmány/Alaptörvény vagy az alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára,

az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt jelentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi ellensúlyok, korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét, az elválasztott és önálló állami hatalmak egymás hatalmát ellensúlyozó és fékező rendszerét.”

- [207] Ennek szem előtt tartása jelen ügyben is kiemelt fontosságú követelmény lett volna az Alkotmánybíróság számára.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró
különvéleménye

- [208] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával.

I.

- [209] A határozat indokolása szerint az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójának részeként vizsgálta Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) közjogi érvényességét.

- [210] Vizsgálata az Ár. tekintetében részleges közjogi érvénytelenséget állapított meg, aminek elsődleges okát az Alaptörvénybe foglalt jogalkotási keretek túllépésében jelölte meg. További követelményként az indokolás úgy találta, hogy az Alaptörvény „egy és egységes” voltából következően a nem átmeneti rendelkezéseknek be kellett volna épülniük az Alaptörvénybe. Ugyanez érvényes a kizárólag az S) cikk alapján módosítható és kiegészíthető Alaptörvény már megtörtént, illetőleg jövőbeni módosításaira és kiegészítéseire.

- [211] Mindezen vizsgálati megállapítások eredményeképpen a határozat rendelkező része közjogilag érvénytelennek minősítette az ott felsorolt, szerinte nem átmeneti rendelkezéseket és megsemmisítette azokat.

- [212] Álláspontom szerint a határozat indokolásának fentiekben összegzett megállapításai – a különvéleményem II. része szerint – tévesek, így az arra épülő megsemmisítő rendelkezései is megalapozatlanok.

II.

- [213] 1. Mindenekelőtt azt kell megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének fennállása – az Alkotmány módosításának eljárási hiányosságai, közjogi érvénytelenségének vitathatósága miatt – közvetlenül nem következik a korábbi Alkotmányból

vagy a hatályos Alaptörvényből, illetőleg az előző vagy a jelenlegi Alkotmánybíróságról szóló törvényekből, de még csak az irányadó alkotmánybíró-sági gyakorlatból sem. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat foglalkozott ezzel a kérdéssel először, lényegében tehát az Alkotmánybíróság e határozattal saját magának teremtett hatáskört. Ez az „önfelhatalmazás” még összeegyeztethető az Alkotmánybíróság említett jogszabályhelyekből eredő alkotmányvédő funkciójával. Ennek a határozat által szándékolt olyan irányú továbbfejlesztése azonban jogelméletileg is elfogadhatatlan, amely – szemben az alkotmányozó szándékával, ráadásul azon a címen, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó „Alaptörvényt helyettesítő törvényről” (a különvéleményem 2–4. pontjában szereplő elemzés szerint egyértelműen az Alaptörvény szerves részét képező rendelkezésekről) van szó – kiterjesztené az Alkotmánybíróság formai szempontú felülvizsgálati lehetőségét a szóban forgó átmeneti rendelkezésekre. Egy ilyen megoldás ugyanis úgy is értelmezhető lenne, hogy – az Alkotmány védelmére alapított intézményt mintegy az őt létrehozó alkotmányozó hatalom fölé helyezve – az Alkotmánybíróság hatásköre meghatározását illetően korlátozná a jövőre nézve az alkotmányozói szándékot és akaratot.

- [214] A fentiekre tekintettel az indítványt a hatáskör hiánya miatt eleve vissza lehetett volna utasítani, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 64. § a) pontjára hivatkozással.

- [215] 2. Az Alaptörvény záró rendelkezései 3. pontjának és az Alaptörvény *posztambuluma*nak (a záró rendelkezések után következő, a záró rendelkezésektől csillaggal elválasztott, tehát az Alaptörvény valamennyi, a záró rendelkezésekre is kiterjedő mondat) egybevetéséből egyértelműen, tehát az alkotmányozó szándékából és betűjéből egyaránt megállapítható, hogy az Alaptörvény tartalmába az alkotmányozó eleve beleértette a külön eljárásban, de alkotmányozási céllal megállapítandó átmeneti rendelkezéseket. [Az Alaptörvény S) cikkére ekkor az alkotmányozó hatalom még nem hivatkozhatott, ezért szerepel helyette a záró rendelkezések 2., illetőleg 3. cikkében a korábbi Alkotmánynak az alkotmány módosítások eljárására speciális követelményeket meghatározó rendelkezéseire való utalás.] Következésképpen egyértelmű: az Átmeneti rendelkezések elfogadásakor is alkotmányozásról van (volt) szó. Ezt egyebekben az Alaptörvény utolsó soraiban a „Magyarország első egységes Alaptörvényét a *fentiek szerint* állapítjuk meg” kifejezés – nézetem szerint – kétségsbe vonhatatlanná teszi. Ugyanígy értelmezendő a záró rendelkezésekhez fűzött alaptörvényi javaslat indokolása, amely „az Alaptörvény részét képező, de attól fizikailag különváló átmeneti rendelkezések” megfogalmazást használ.

- [216] Nincs szó tehát az Ár. „öndefiníciójáról”, arról, hogy az Alaptörvénytől külön létrejött, az Országgyűlés külön dokumentumával elfogadott Ár. ne lett volna létrejöttétől az Alaptörvény szerves része, még akkor is, ha ez utóbbi kifejezett kimondása először az Ár.-ban történt meg. Az Alaptörvény első módosítása (Am1.) óta pedig ebben a tekintetben végképpen semmilyen kétség nem merülhet fel. (Megjegyzem: erre a módosításra jogelméletileg szükség sem volt, feltehetőleg az alkotmánybíró-sági indítvány indíthatta az alkotmányozót erre a helyzetet tisztázó lépésre.)
- [217] 3. Véleményem szerint az indokolás alapvetően téves kiinduló pontja az, hogy helytelenül értelmezi a *posztambulum* „egységes” szavát egyben „beépítési parancsnak” is. Ez az értelmezés önkényes, alapvetően a német jogfelfogásból átvett elem, amely még a korábbi Alkotmányból sem következik. Az Alaptörvény szellemétől, választott szerkezetétől és szerkesztési módjától (ideértve rendelkezései és deklarációi jelölését, számozásának módját is), de legfőképpen az R) cikk (3) bekezdésétől a beépítési parancs megkövetelése végképp idegennek tűnik.
- [218] Kétségtelen, a korábbi évek hazai alkotmány-, illetőleg jogszabály-technikai hagyományaihoz képest merőben újszerűnek hatnak az Alaptörvény jogszabály-szerkesztési, jelölési és számozási megoldásai. Ugyancsak szokatlan a nem normatív megoldások (preambulumok, *posztambulum*, deklarációk) viszonylag nagy száma, esetenként megfogalmazásaik is. Nem lehet azonban nem észrevenni, hogy a múlttal, különösen az 1949-ből származó Alkotmánnyal minden tekintetben szakítani kívánó alkotmányozó hatalom az alkotmányozás stílusában és módjában is a korábitól eltérő megoldásra, valamint Magyarország alkotmányos állami folytonosságának kifejezésre juttatására törekedett. Az alkotmányozónak ez a joga nem vitatható el, miként az sem, hogy az egyébként külön dokumentumban elfogadott Ár.-t inkorporáció nélkül nyilvánítsa az Alaptörvény szerves részének, ne tekintse ezt az egységesség megtörésének.
- [219] Ez utóbbi összefüggésben utalok arra is, hogy az Alaptörvény preambuluma történelmi alkotmányunk vívmányait tiszteletben tartandónak, az R) cikk (3) bekezdése pedig e vívmányokat értelmezési keretnek tekinti. Márpedig történelmi alkotmányunk sohasem volt egységes szerkezetbe, külön törvénybe foglalva, tételei az évszázados fejlődés folyamán alakultak ki. Ha pedig ez az Alaptörvény által elismert történelmi Alkotmány lehetett nem írott (kartális) alkotmány, akkor az Ár.-tól kiváltképp nem indokolt megkövetelni – különösen az Am1. létrejöttét követően – az inkorporációt.
- [220] 4. Az előző pontokban kifejtetteknel fogva nem találtam meggyőzőnek az indokolás azon érveléseit, amelyekkel eljut oda, hogy az Alkotmánybíróság jogosult a részleges közjogi érvénytelenség kimondására. Meg is állapítja, hogy a felhatalmazás túllépése folytán semmiesek azok a rendelkezések, amelyek az Ár. keretei között nem átmeneti rendelkezések, a további átmeneti rendelkezések pedig „egyrészt eleve nem épültek be az Alaptörvénybe, másrészt jelentős részben teljesedésbe mentek, illetve már nem hatályosak.” Ehhez hozzáteszi: „az Am1. kimondja, hogy az Ár. az Alaptörvény része, de nem építi be az Ár. normaanyagát az Alaptörvénybe (hiszen ez ellentétes lenne az alkotmányozó eredeti szándékával), az Ár. tehát az Am1. hatályba lépését követően is az Alaptörvénytől különálló jogszabály maradt.”
- [221] Jóllehet az idézett mondatrészek egyes részmegeállapításai nem kifogásolhatóak, az érvelés összességében és az az út, amelyen a tervezet az Ár. preambuluma és egyes rendelkezései megsemmisítéséig eljut, számomra elfogadhatatlan.
- [222] Elismerem, kétségtelenül szerencsésebb lett volna az „átmeneti” alcím mellett egyéb kiegészítő szó vagy szavak (pl. „és vegyes” vagy „és egyéb”) használata, ahogy ez nem ismeretlen más országok alkotmányai, vagy akár sokoldalú univerzális nemzetközi szerződések esetében. Mindez azonban nem változtatna azon, hogy az Ár. a különvéleményemben elmondottaknál fogva vitathatatlanul az Alaptörvény – többi rendelkezésével azonos alkotmányi erejű – része, így rendelkezéseit az Alkotmánybíróság semmilyen címen tartalmilag nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg.
- [223] Másrészt rámutatok arra is, hogy az átmenetiség tartalmát, annak tág vagy szűk minőségét – az alkotmányozó figyelmét erre felhívva – értelmezheti ugyan a maga részéről az Alkotmánybíróság egy egyébként az indítványt elutasító határozata indokolásában, de nem minősítheti azt a rendelkező rész alapján joghatást kiváltó módon.
- [224] 5. A határozat olyan rendelkezéseket is meg kíván semmisíteni, amelyeknek a saját logikája (szűk értelemben vett átmenetiség) szerint is átmeneti rendelkezéseknek kellene minősülniük. A teljes igénye nélkül ilyen pl.: a 11. cikk (3) és (4) bekezdései; a 12. cikk (1) és (2) bekezdései, a 13. cikk; a 18. cikk; a 23. cikk (1) bekezdése; a 27. cikk; a 29. cikk; a 31. cikk (2) bekezdése. (Az itt felsorolt rendelkezések némelyike teljesült, illetve az Európai Bíróság, ill. az AB ellentétes tartalmú döntése következtében kiüresedett. Mindez azonban nem változtat azon, hogy a szóban forgó szabályok átmeneti rendelkezések.)
- [225] 6. Összességében megállapítható, hogy legkésőbb az Am1. június 19-ei hatályba lépése óta az Ár. vitathatatlanul legálisan és legitim módon az Alaptörvény része, és mint ilyen nem vizsgálható felül az

Alkotmánybíróság által. Ezzel ellentétes álláspont alkotmányellenes lenne, mert az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciójába nem fér bele, hogy az alkotmányozói szándékot figyelmen kívül hagyja, illetőleg magát alkotmányozói pozícióba helyezze.

[226] Következésképpen a rendelkező részben csak elutasítás lehetett volna az Alkotmánybíróság vizsgálatának eredménye. Mindez nem zárja ki, hogy az indokolás szignalizációs jelleggel jelezze az alkotmányozónak mindazon negatív megállapításait (alkotmányos rendelkezésekkel való összevetésben felvetett ellentmondások, az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatos problémák, ideértve azok sűrű módosításából eredő hátrányos következményeket is, valamint a vegyes tárgyúságból származó alkalmazási bizonytalanságok), amelyek megfelelő jogkövetkezményei meghatározására és alkalmazására csak az alkotmányozónak van lehetősége.

[227] 7. Végezetül ki szeretnék térni a határozat indoklásának az összegzésében szereplő olyan – a jelen ügyben hozott döntésre közvetlen hatással nem lévő – állítására is, amelyet a jövőre nézve rendkívül veszélyesnek és a magam részéről elfogadhatatlannak tartok. Az indoklás IV. részének 7. pontja ugyanis a demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumait – a nemzetközi jog úgynevezett *ius cogens*-ének alárendelten – olyan megváltoztathatatlan, örök kategóriának tartja, amely adott esetben jogosultságot biztosít az Alkotmánybíróság számára valamely alkotmány-módosítás tartalmi vizsgálatára is. Véleményem szerint ez az álláspont erre vonatkozó alkotmányos felhatalmazás hiányában, illetőleg a nemzeti szuverenitásalapú nemzetközi jog létre figyelemmel nem tartható fenn.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró
különvéleménye

[228] A rendelkező részben megjelölt Ár.-előírások alkotmányellenességének megállapításával és azok megsemmisítésével nem értek egyet: alkotmányossági aggályait és egyes új és szokatlan jogi megoldások veszélyeit az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom felé – akár rendelkező részi kiemelésben is – jelezhetette volna.

[229] 1. Nem látok okot arra, hogy az Alkotmány alkotmányossági felülvizsgálatával kapcsolatos, több mint két évtizeden át töretlen [legutóbb a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban (ABH 2011, 290.) összefoglaló jelleggel hivatkozott és egyértelműen meg-

erősített] gyakorlatától az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az annak részeként megalkotott (majd ismételten is a részévé tett) Átmeneti rendelkezések (Ár.) vonatkozásában eltérjen. Változatlan és szilárd meggyőződés, hogy az alkotmányi rendelkezések – ideértve a kiegészítő, a módosító, a záró, a hatályba léptető és az átmeneti rendelkezéseket is – felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az alkotmány részévé vált normák alkotmányellenességét továbbra sem lehet fogalmilag sem megállapítani. Ugyanígy az alkotmányon belüli – értelmezéssel fel nem oldható – vélt vagy akár nyilvánvaló ellentmondás esetén sincs az Alkotmánybíróságnak megsemmisítési hatásköre.

[230] 2. Ugyanakkor eddig sem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálathoz (és adott esetben a jogszabály megsemmisítéséhez) mint „kemény” azaz hatalmi jellegű hatásköréhez képest „puhább” megoldást választva jelezze az alkotmányozó hatalom felé az alkotmányon belüli ellentmondást („szignalizációs hatáskör”), sőt akár annak alkotmányos feloldási módját is. Ez a szignalizációs hatáskör az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 26. téziséből és a 24. cikk (1) bekezdéséből együttes értelmezéssel kiolvasható.

[231] Jogállamban a hatalmi ágak elválasztása nem azt jelenti, hogy szemben állnak egymással, különösen nem azt, hogy egymás tevékenységét akadályozva, lerontva működhetnek, hanem éppen a demokratikus jogállam és az alkotmányosság megvalósulása és kiteljesedése érdekében – tiszteletben tartva egymás hatáskörét – kötelesek együttműködni is. Egyetlen hatalmi ág sem helyezkedhet azonban az alkotmányozó hatalom fölé. Így az Alkotmánybíróság sem gyakorolhat sem közvetlen, sem pedig bármely közvetett módon alkotmányozó hatalmat.

[232] Álláspontom szerint közvetett alkotmányozó hatalom gyakorlásának minősülne az Ár. felülvizsgálata, mivel azt az Országgyűlés az Alaptörvényhez hasonlóan szintén alkotmányozó hatalomként eljárva alkotta meg, s ezt az Alaptörvény módosításával is (Záró Rendelkezések 5. pontja) vitathatatlanná tette. Az alkotmányozói hatalom, mint politikai felelősséggel gyakorolt legfőbb hatalom Alkotmánybíróság általi eddigi elismerése és tiszteletben tartása egyértelműen kitűnik az ezzel kapcsolatos két évtizedes töretlen gyakorlatából [ld. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290.].

[233] 3. Az alkotmánybíróságok hatásköre, jogállami funkciója, rendeltetése történelmi korszakonként és országonként is változó, illetve egy országon belül is változhat, de történelmileg mindig meghatározott. A magyar Alkotmánybíróságnak az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 32/A. § szerinti hatásköre adott történelmi körülmények kö-

- zött (Nemzeti Kerekasztal tárgyalások), az első szabad választásokkal kapcsolatos feltevésekre alapozottan került kialakításra. Ilyen feltevések voltak: a diktatórikus pártállam utódpártjának esetleges választási győzelme, egyik vezetőjének köztársasági elnökké választása stb. Ezen feltevések indokolták egy kiterjedt hatáskörű („hatalmi” típusú) Alkotmánybíróság létrehozását, a német minta követését. Bár az említett történelmi feltevések nem igazolódtak, az Alkotmánybíróság hatásköre 2010-ig nem változott.
- [234] Ennek a különvéleménynek nem feladata azt elemezni, hogy az ún. „jogállami forradalmat” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.] követően az Alkotmánybíróság hogyan élt ráruházott hatalmával, melyik döntésével mikor és hogyan befolyásolta a rendszerváltozást követő politikai, társadalmi, gazdasági, szociális folyamatok irányát és a változások mértékét. Az azonban tényként megállapítható, hogy az ún. rendszerváltozás húsz éves folyamatában – amely mindvégig jogállami keretek között zajlott – az ország súlyos, kiterjedt és mély (politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális, morális stb.) válságba sodródott. Ezt a válságot részben a magyar jogállamon belüli, részben külső (európai uniós és globális) körülmények idézték elő. A válság kiváltó okairól, a válságkezelésről, a politikai felelősségről a választópolgároknak módjuk van a szabad és demokratikus választások keretében véleményezni mondani és döntést hozni.
- [235] 4. A körülmények lényeges megváltozása következtében a 2008–2009 óta zajló nemzeti, uniós és globális válságkezelés, kiútkeresés új irányokat vett. Ez a folyamat jelentős, nagyarányú, szokatlan változásokkal, alapvető jogok tartalmának újrafogalmazásával, alanyi jogosultságok megvonásával vagy korlátozásával, kötelezettségek, terhek telepítésével, az egyéni felelősség előtérbe helyezésével jár. A gyors és jelentős változások új kihívások elé állították a jogalkotást, a jogalkalmazást és a kormányzati cselekvést is, a társadalmi élet minden területén. Ebben a közegben, ilyen körülmények között zajlott a magyar alkotmányozás 2010-ben és született meg Magyarország új Alaptörvénye 2011-ben. Ugyanezen körülmények között zajlik ma is az alkotmányos jogrendszer újraalkotása, melynek keretében szintén új és szokatlan megoldások tanúi lehetünk.
- [236] A válság különösen súlyosan érinti az ún. második generációs (gazdasági, szociális, kulturális) emberi jogokat (alkotmányos alapjogokat). Ezeket a társadalom jogkorlátozásként, szerzett jogok megvonásaként vagy mértékük csökkenéseként éli meg. Összességében azt lehet mondani, hogy a „szociális jogállam” – objektív és szubjektív, belső és külső kényszerek hatására – visszavonulóban van. Mind ezt sokan Európa-szerte, így nálunk is a „demokratikus jogállam” és az alkotmányosság válságaként élik meg.
- [237] Ilyen körülmények között kell megtalálni az alkotmánytól és a jogállamiságtól elvárt stabilitás (jogbiztonság, közjogi érvényesség) és a kényszerű kormányzati intézkedések, a gyors és hatékony változtatások, módosítások közötti határvonalat és egyensúlyt. Tehát ugyanazon mércéket, melyeket stabil vagy legalább annak vélt körülmények között az Alkotmánybíróság kidolgozott és a jogalkotóval (de nem az alkotmányozóval) szemben alkalmazott, a jelentősen megváltozott történelmi körülmények között változatlanul alkalmazni nem lehet. Ez bizonyos mércék dogmává merevedését eredményezné, a törvényhozás, a kormányzás, sőt a jogállam egészének működését bénítaná, vagy szükségtelenül, vagy aránytalanul lassítaná, minek következtében a válság kezelését lehetetlenné tenné, illetve egyes területeken a válság további mélyülését eredményezné. Mindezzel magyarázható az alapvető jogok tartalmának, feltételrendszerének átalakítása az Alaptörvényben. Ugyancsak ezen körülmények indokolták az Alkotmánybíróság hatáskörének, hatásköre hatalmi jellegének jelentős átalakítását, és az egyéni alapjogvédelem irányába való átterelését is. Továbbá ebbe a folyamatba illeszkedik az „alkotmányos költségvetés” szabályainak a beiktatása is az Alaptörvénybe (Alaptörvény 37. cikk, Ár. 29. §).
- [238] 5. A vázolt körülmények között az Országgyűlésnek, mint alkotmányozó hatalomnak nem csak az új alkotmány és az alapvető jogok tartalmára, hanem a jogállam szerkezetére, szervezeti felépítésére és működésére nézve is jogában állt új, az eddig megszokottól eltérő megoldásokat választani. Így lehetősége volt az Alaptörvénnyel párhuzamosan, éppen annak stabilitása és értéktartalma védelme érdekében, a kevésbé jelentős és gyorsabb változásoknak kitett, de az alkotmányozó hatalommal kizárólagosan felruházott Országgyűlés által alkotmányos jelentőségűnek minősített kérdéseket külön, átmenetinek nevezett rendelkezések között elhelyezni. Ugyanúgy megtehetette azt is, hogy ezt a külön dokumentumot inkorporálás nélkül, oda- és visszautaló szabályokon keresztül nyilvánítsa az Alaptörvény részének [Ár. 31. cikk (2) bekezdés második mondata és az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontja]. Ezt az alkotmányozó szabadságába tartozó döntést az Alkotmánybíróság nem minősítheti alaptörvény-ellenesnek, a saját eddigi töretlen gyakorlatához mérve jelezheti viszont alkotmányos aggályait.
- [239] 6. Az a tény, hogy a jogalkotó választása és döntése szerint a – Magyarország jogrendszerének csúcán elhelyezkedő – alkotmány jelenleg két dokumentumba van foglalva, álláspontom szerint nem teszi

bizonytalanná annak megítélését, hogy mi annak a tartalma.

[240] Formalista – kizárólag a „formális jogbiztonság”-ot, a „processzuális jogállamiság”-ot védő – megközelítésnek tartom azt az érvelést, mely szerint az „első egységes” Alaptörvény megalkotásával a jogalkotó eleve elkötelezte volna magát az esetleges későbbi módosítások, kiegészítések szövegszerű inkorporációja mellett. Az Alaptörvény valóban egységes dokumentumként határozza meg önmagát (ld. *posztambulum*), ennek megfelelően az Ár. egészének és az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pontjának a megalkotására is alkotmányozó hatáskörben került sor. Ezt a tényt úgy kell értelmezni, hogy az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom a két alkotmányos normaszöveg egységén, „összeolvasásán” és együttes értelmezésén alapuló alkotmány-konceptió mellett döntött. Ez a jogalkotási és jogalkalmazási technika közismert és gyakran alkalmazott megoldás, elsősorban az általános (generális) és a különös (speciális) normák viszonylatában. Ezt az értelmezési módszert az Alkotmánybíróság is gyakran alkalmazta az „élő jog kímélete” érdekében, a megsemmisítés elkerülésére. Az Alkotmánybíróság (többségi) álláspontja lehet az, hogy az Alaptörvény *posztambulum*ából [illetve az R) és az S) cikkből is] levezethető „beépülési parancs” és a Záró rendelkezések 5. pontja közötti ellentmondásra felhívja a figyelmet, de az Alaptörvény részének minősülő Ár. megsemmisítésére nincs hatásköre az említett formális érvek alapján.

[241] 7. Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. és 5. pontját együtt értelmezve téves formalista érvnek tekintem azt is, hogy az Alaptörvény az Országgyűlésnek csak „átmeneti” jellegű rendelkezések megalkotására adott felhatalmazást, s hogy az Ár. túlment ezen. A Záró rendelkezések 3. pontja már eleve utalt az Ár. 2. pont szerinti – azaz az alkotmányozó hatalomkénti – elfogadására. Az Alaptörvény tehát az Országgyűlésnek nem mint törvényhozó, hanem mint alkotmányozó hatalomnak az eljárására utalt, azaz nem törvényhozásra adott felhatalmazást, hanem az alkotmányozás folyamatát, kiegészítését ígérte, külön rendelkezések megalkotásával. Önmagának egyébként sem adhatott felhatalmazást, ez logikai képtelenség. Ebből kifolyólag a „felhatalmazás” kereteit sem léphette túl. Az átmenetiség fogalmának tartalma tehát attól függ, milyen szűken vagy tágan, milyen tartalommal értelmezzük az „átmeneti” jelzöt. „Válságos idők” – Szladits Károly (Magyar Magánjog I. kötet, 103–104. old.) kifejezésével élve – „válságjogi”, azaz átmeneti jellegű megoldásokat, akár alkotmányos szintű jogi megoldásokat újra és újra indokolhatnak. Igaz, hogy ez az Alkotmánybíróság hatáskörét érinti, mint ahogyan az is tény, hogy a 2008–2009–2010-es nagyarányú gazdasági, pénzügyi, költségvetési és politikai vál-

tozások is jelentős mértékben érintették. Ezeknek a változtatásoknak a célja a kormányzati cselekvőképesség – azaz az ország kormányozhatósága – lehetett.

[242] 8. E körben szükségesnek tartom, hogy utaljak arra is, miszerint valójában az Alaptörvény és az Ár. hatályba lépése előtt sem egyetlen dokumentum volt az alkotmány tartalma és az alkotmányosság kizárólagos forrása hazánkban. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány csak a kiindulópont volt, annak alapján húsz év alatt egy olyan alkotmányos kultúra és értékrend alakult ki Magyarországon, melynek az Alkotmány írott szövegén túl integráns részévé váltak az abból levezett alkotmányos elvek és értékek is [ld. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620.]. Az Alkotmányt nem önmagában, hanem – elsősorban az Alkotmánybíróság által – értelmezték, s így érvényesülő tartalmával együtt kell érteni, „az Alkotmányban foglalt elsődleges és leszármaztatott értékek egy hierarchikus értékrendet alkotnak, a normatív formában megjelenő elsődleges értékekből – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően – többféle leszármaztatott alkotmányos érték (elv) vezethető le.” [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 636.]. Ezért tágabb értelemben az Alkotmánybíróság határozatait is – mivel azok *erga omnes* hatályúak [ld. 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 27. § (2) bekezdés; 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 39. § (1) bekezdés; illetve vö. pl. a 34/2007. (VI. 6.) AB határozat (ABH 2007, 410, 419.), mely szerint az AB határozatok rendelkező része és indokolása is köti a jogalkalmazót, valamint pl. a 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193. (az Alkotmánybíróság határozatai kötelezőek a jogalkotóra nézve)] –, az Alkotmány részének tekinthetjük. Amint azt a 47/2007. (VII. 3.) AB határozat is megfogalmazta: „az Alkotmány normatív rendelkezései, az abban megjelenő alkotmányos értékek és ezen keresztül az alkotmányos értékrend mindenkire [...] kötelező.” (ABH 2007, 620, 638.) Emellett az alkotmányjog és az alkotmányosság speciális forrásaként tekinthetünk a nemzetközi jog *ius cogens* normáira és az ún. általánosan elfogadott jogelvekre, illetve azokra az alapvető jogi tárgyú nemzetközi szerződésekre, amelyeknek Magyarország is részese (pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye). Mindezek eddig is összeolvasva és együttesen értelmezve alkották az egységes Alkotmány tartalmát.

[243] 9. Kétségtelen persze, hogy a választott jogi konstrukció nagy felelősséget is ró az alkotmányozó hatalomra mind az Ár. módosítása, mind pedig az Alaptörvény és az Ár. együttes értelmezhetősége terén. Az Ár. nem használható az Alaptörvény tartalmának lerontására, és nem lehet az a „palástolt”

rendelgetése, hogy alkotmánybírói hatáskört elvonó törvénnyé váljon, e körben teljes mértékben osztom a többségi határozat indokolásában megfogalmazottakat. Amennyiben a jogalkotó az Alaptörvény részeként, de színlelve arra használná az Ár.-t, hogy bizonyos – valójában alkotmányos jelentőséggel nem rendelkező, tehát nem az Alaptörvénybe való – előírásokat kivonjon az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatásköréből, ez a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítené ki akkor sem, ha az Ár. módosítása vagy kiegészítése az alkotmányozási (-módosítási) eljárási követelményeknek megfelelne [vö. a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat megállapításai az egyéni képviselői indítványra végrehajtott alkotmány-módosításokkal kapcsolatban (ABH 2011, 290.)]. De az Alkotmánybíróság még ebben az esetben sem semmisíthetné meg az Alaptörvény részévé tett Ár. egyes rendelkezéseit, viszont köteles volna jelezni aggályait, és az ilyen megoldás veszélyeit.

[244] Az alkotmányozó hatalomnak emellett különösen ügyelnie kell a két dokumentum koherenciájára, ellentmondás-mentességére is. Az együttes értelmezést pedig az „egységesség” érdekében az Alaptörvény védelmére rendelt szervként [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] az Alkotmánybíróság is köteles megteremteni. Ha olyan ellentmondást (koherencia-zavart) észlel, amely az együttes értelmezést és ezáltal az Alaptörvény egységét kizárja vagy veszélyezteti, erre kötelessége az alkotmányozó hatalom figyelmét felhívni, akár megoldást is javasolva. Nem gyakorolhat azonban az Alkotmánybíróság alkotmányozó hatalmat, s nem dönthet maga abban a kérdésben, hogy a feloldhatatlan ellentmondásban álló előírások közül (pl. az Alkotmánybíróság által korábban alaptörvény-ellenesnek minősített és megsemmisített törvényi rendelkezések utólagos beemelése esetében) melyik élvez elsőbbséget. Az egyes normatív rendelkezések „alkotmányos súlyúnak” minősítése, a közöttük való választás kérdésében a végső döntés kizárólag az alkotmányozó hatalmat illeti meg.

[245] Hangsúlyozandó végezetül: az Alkotmánybíróság jogállami rendeltetésének megfelelően az Alaptörvény mindenkori tartalmát és értékrendjét védi, a védelem részeként az alkotmányos minőség javításában tevékenyen közrehat, de az Alaptörvény és annak részei (módosításai, kiegészítései, átmeneti rendelkezései) tartalmáért és tételesjogi minőségéért a történelmi, politikai és jogi felelősség végső fokon mindig a mindenkori alkotmányozó hatalmat terheli.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró
különvéleménye

[246] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével.

[247] 1. Az alapvető jogok biztosa eredeti indítványát 2012. március 13. napján küldte meg az Alkotmánybíróságnak. Ezen indítványt vissza kellett volna utasítani, hiszen a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)” elnevezésű normát az alkotmányozó hatalom az – egyébként az 1989 óta eltelt időben is többször módosított – 1949. évi XX. törvény rendelkezései [19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése] alapján fogadta el. Téves tehát az a megállapítás, hogy „az Ár. nem mondhatja ki magáról azt, hogy az Alaptörvény része, mivel az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján került megalkotásra.” Ebben az időben az Alaptörvény még nem volt hatályban, ezért az Alaptörvény rendelkezéseit erre az időpontra nézve nem kellett, de nem is lehetett alkalmazni.

[248] 2. Egyetértek azzal, hogy az Országgyűlés jogalkotási eljárása a közjogi érvényesség szempontjából az Alkotmánybíróság által vizsgálható. Ezt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság abból a szempontból végezheti, hogy az Országgyűlés maradéktalanul megtartotta-e a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályokat. (Ezek esetünkben a következők lehetnek: a jogalkotásra az tett-e javaslatot, akinek ilyen iniciatíva joga van; a javaslatot megfelelő eljárásban és többséggel az Országgyűlés napirendjére tűzték-e, tárgysorozatába vették-e; a javaslat felett – szintén a megfelelő előírások szerint – tartottak-e általános, majd részletes vitát; a javaslatról a megfelelő körülmények között és a megkívánt többséggel szavazott-e az Országgyűlés; az elfogadott normát aláírta-e az Országgyűlés elnöke, illetve a köztársasági elnök; végül pedig az elfogadott norma kihirdetésre került-e a hivatalos lapban.) Álláspontom szerint azonban annak eldöntése, hogy „az Országgyűlés [...] az Ár. megalkotása során mind tartalmi szempontból, mind az időbeliséget tekintve túllépte a felhatalmazás kereteit azzal, hogy nem csak átmeneti rendelkezéseket alkotott meg”, túlmutat a jogalkotásra vonatkozó eljárási, formai szabályok vizsgálatán, azaz tartalmi vizsgálatot feltételez. Álláspontom szerint feloldhatatlan az ellentmondás aközött, hogy esetünkben az Alkotmánybíróság voltaképpen tartalmi vizsgálatot végzett, és aközött, hogy mégis formai okokra alapozott közjogi érvénytelenséget állapított meg.

[249] 3. Kétségtelen, hogy bizonyos szemszögből az Ár. megjelenését, megjelenítését tekintve az Alaptörvénytől különálló normának tűnik, ezért és más okokból is vitákra ingerelheti a szakmai és a tágabb

közvéleményt. Az is kétségtelen azonban, hogy a „Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.)”, valamint a „Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.)” címet viselő norma úgy rendelkezik, hogy ezeket a normákat az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom alkotja meg, illetőleg mindkét norma félreérthetetlenül úgy fogalmaz, hogy mindkét norma az Alaptörvény kifejezett módosításának szándékával került megalkotásra. Ebből a helyzetből olyan ellentmondás született, amelyet álláspontom szerint csak az alkotmányozó hatalom oldhat fel. Amennyiben elfogadjuk tehát, hogy az Á. révén kialakított rendszer ellentmondásokkal terhes, az Alkotmánybíróságnak ezekre fel kellett volna hívnia az alkotmányozó hatalom figyelmét, esetlegesen alkotmányos követelményeket kellett volna meghatároznia arra nézve, hogy az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény módosítása során milyen – az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő, azokból levezethető – rendet kövessen.

[250] 4. Végül álláspontom szerint téves az a felfogás, amely az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontjában foglaltakat további alkotmányozásra, jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásnak tekinti, hiszen ilyen felhatalmazásra az Országgyűlésnek, mint alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomnak saját magától nincs szüksége. Ebben az esetben a kulcszó legfeljebb az önkorlátozás lehet. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Á. révén kialakult helyzet és a jelzett önkorlátozásban foglaltak között ellentmondást észlelt, ennek feloldására – figyelemmel a hatalom megosztásának Alaptörvényben kinyilatkoztatott elvére – erre vonatkozóan is alkotmányos követelményeket határozhatott volna meg az Országgyűlés számára.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

[251] Az Alkotmánybíróság többségének döntésével, amellyel Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (a továbbiakban Aár.) közül a határozat rendelkező részében felsoroltaknak alaptörvény-ellenességét mondja ki és azokat megsemmisíti, nem értek egyet. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság hatáskörét túllépve, jogilag elfogadhatatlan és következetlen érveléssel hozta meg döntését.

[252] Az az álláspontom, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítványt az alábbiak miatt hatáskör hiányára hivatkozással vissza kellett volna utasítania.

[253] 1. Magyarországon 2011-ben az alkotmányozás folyamata jogi értelemben véve két ütemben zajlott le. Az Országgyűlés mint alkotmányozó/alkotmányteremtő hatalom 2011. április 25-én elfogadta Magyarország Alaptörvényét, 2011. december 31-én pedig elfogadta az Aár-t. Az Országgyűlés mindkét alkalommal eredeti felhatalmazással élve alkotmányozó/alkotmányteremtő hatalomként, nem pedig alkotmánymódosító hatalomként járt el.

[254] Az Alaptörvényt és az Aár-t az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban régi Alkotmány) 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el. Az Alaptörvény és az Aár. egységesen, 2012. január 1-jén lépett hatályba.

[255] 2. A többségi döntés az Aár. rendelkezéseit azon az alapon semmisíti meg, hogy az Aár-t az Országgyűlés az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontjából származtatott felhatalmazás alapján fogadta el, azonban az ott kapott felhatalmazás kereteit túllépte. Ezzel két okból sem tudok egyetérteni.

[256] Egyfelől az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontjában az alkotmányozó hatalom azt deklarálta, hogy az egységes Alaptörvényhez az átmeneti rendelkezések hozzá kapcsolódnak, azonban elfogadásuk külön történik. Az Alaptörvényhez fűzött indoklás – amely az alkotmányozó hatalom szándékát és akaratát legjobban tükrözi – ezzel összefüggésben le is szögezi: „E helyütt teszi egyértelművé továbbá a Javaslat, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, alkotmányozó hatalomként alkotja meg. Rögzíti a Javaslat azt is, hogy az ugyancsak alkotmányozó hatalomként megalkotandó, az Alaptörvény részét képező, de attól fizikailag különváló átmeneti rendelkezéseket külön dokumentumként később fogadja el.” Ebből egyértelműen következik, hogy az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontja nem felhatalmazást ad, hanem jelzi, hogy az alkotmányozás folyamata még nem ért véget, az alkotmányteremtő hatalom eredeti felhatalmazásával élve az Alaptörvény részét képező átmeneti rendelkezéseket fog alkotni. Magyarország Alaptörvényének első módosítása még érthetőbben fogalmazta meg azt, ami az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontjából és annak indoklásából korábban is egyértelműen következett.

[257] Másfelől az Aár. elfogadásakor az Alaptörvény még nem volt hatályos, így értelemszerűen joghatás sem fűződhetett hozzá.

[258] Az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontját csak akkor lehetne felhatalmazó rendelkezésként értelmezni, ha Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozás folyamata befejeződött volna, és az Alaptörvény az Aár. elfogadásakor már hatályos lett volna.

[259] Jogi rendelkezéseknek a felhatalmazás túllépésével indokolt közjogi érvénytelenné minősítése és meg-

- semmisítése úgy, hogy a megsemmisített rendelkezések elfogadásakor a felhatalmazónak mondott norma még nem volt hatályos, számomra jogilag és logikailag is elfogadhatatlan. Az Alkotmánybíróság azért vezette vissza egy hatálytalan normára a közjogi érvénytelenség kimondását, mert ezáltal lehetővé tette a tartalmi vizsgálatot és az alaptörvényi rendelkezések megsemmisítést formai szempontú vizsgálatnak feltüntetni.
- [260] Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A régi Alkotmányban ugyan szövegszerűen nem szerepelt ilyen rendelkezés, azonban az Alkotmánybíróságnak korábban is ez volt az álláspontja.
- [261] Épp a döntés által is idézett 61/2011. (VII. 13.) AB határozat tartalmazza a következőket: „Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az Alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott Alkotmányt, hanem az alkotmányozó hatalom akaratának a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy az utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve az ún. valódi alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.” (ABH 2011, 290, 322–323.)
- [262] Jelen esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvénynek és az Aár.-nak az alkotmányozó hatalom deklarált és megismert akaratán nyugvó viszonyát el nem fogadva és el nem ismerve, az alkotmányozó hatalom akaratának hatékony érvényesítése helyett magáévá tette az indítványozó érvelését (azt „helyes értelmezés”-ként elfogadva), és az alkotmányozó hatalom jogkörét gyakorolta.
- [263] 3. A tervezet – hivatkozva az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára, és megerősítve az annak során kitaposott úton való továbbhaladást – rögzíti, hogy az Aár. formai szempontú felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróság a kérdéskört illetően a 1260/B/1997. AB határozatában kimondta: „Az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés és az alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené.” (ABH 1998, 816, 819.)
- [264] Jelen ügyben a közjogi érvénytelenség megállapítása nem merül ki az Aár. elfogadásának formai, eljárás-
rási szempontú vizsgálatában, hanem szükségszerűen megköveteli az egyes rendelkezések tartalmi vizsgálatát, hiszen csak az egyes rendelkezések érdemi, tartalmi minősítése alapján lehet azokról kijelenteni, hogy átmeneti jellegűek-e vagy sem. Erre utal az is, hogy a határozat megszabja azokat a kritériumokat, amelyek alapján az Aár. egyes rendelkezéseinek átmeneti mivoltát elfogadja. Az Alkotmánybíróság azonban egy ilyen típusú vizsgálattal – amely egyértelműen túlterjeszkedik a formai szempontú felülvizsgálaton – túllépi alkotmányos jogkörét, és ténylegesen alkotmányozó hatalmat gyakorol.
- [265] Az átmenetiség, az átmeneti jelleg vizsgálata, az átmenetiség kritériumainak való megfeleltetés messze nem formai kérdés, különösen nem egy alkotmány, egy alaptörvény esetében.
- [266] A régi Alkotmány rendszerváltáskor megfogalmazott preambuluma így szólt: „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg.” A magyar alkotmányjogi gondolkodásban léteznek olyan nézetek, amelyek azt a következtetést vonják le ebből, hogy a régi Alkotmány valójában egy átmeneti alkotmány. Jelen döntés érvrendszerét alapul véve feltehető a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság miért nem semmisítette meg a régi Alkotmány azon rendelkezéseit, amelyek nem a jogállamba való békés politikai átmenetet segítették elő vagy azzal nem hozhatók összefüggésbe. Továbbá miért nem semmisítette meg a régi Alkotmányt az Alkotmánybíróság azon okból kifolyólag, hogy a demokratizálódási folyamat, a békés politikai átmenet már megvalósult.
- [267] A demokratikus jogállamokban az alaptörvények világszerte azzal a céllal születnek, hogy hosszú időre – évtizedekre, évszázadokra – meghatározzák egy nagyobb közösség békés együttélésének jogi alapjait, a hatalom megosztásának szabályait.
- [268] Az alkotmányteremtő hatalom Magyarországon egy több mint hatvan éves időszakot zárt le az Alaptörvény megalkotásával. Ezen időszak kezdetén, 1949-ben a jogállamiságot nélkülöző szocialista alkotmány megtörte és felfüggesztette történeti alkotmányunkat. Az 1989-ben lezajlott rendszerváltás – a jogállami eszmét szem előtt tartva – a hatályos alkotmány módosításával alakította ki a demokratikus államberendezkedést, amelynek során jelezte, hogy az alkotmánymódosítás egy átmeneti időszakra szól, és a rendszerváltás célja egy új alkotmány elfogadása.
- [269] Mindezzel azt kívánom érzékeltetni, hogy egy alaptörvény elfogadásakor van annak létjogosultsága, hogy az alkotmányteremtő hatalom bizonyos ren-

- delkezéseket átmenetinek minősítsen úgy, hogy azokhoz akár évekig is joghatások fűződnek.
- [270] A többségi döntés azonban – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében foglalt előírás figyelmen kívül hagyásával – az indítványozó érvelését tette magáévá, miszerint az „átmeneti” minőséget szűken kell értelmezni. Teljességgel negligálja ugyanis azt a tény, hogy az alkotmányozó hatalomnak az Alaptörvény Záró Rendelkezések 3. pontja megalkotásával az volt a célja, hogy az Aár. az Alaptörvény részét képezze. Ezt erősítette meg később az Alaptörvény Záró Rendelkezések 5. pontjának elfogadása.
- [271] Az Alkotmánybíróság ezzel messze túllép az Alaptörvény írott szövegén és értékrendjén, holott maga mondta ki a már idézett 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban, hogy „[a]z Alkotmánybíróság – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között ugyanakkor maga is megfogalmazhat mércét, de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek az Alkotmánnyal azonos szintű követelményekké válnak, és *erga omnes* hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélkező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az Alkotmány írott szövegén és értékrendjén.
- [272] Az Alkotmánybíróság hatáskörének az Alkotmány felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Ezt erősíti, hogy az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az Alkotmány, illetve annak rendelkezései vizsgálatától.” (ABH 2011, 290, 322.)
- [273] A mostani döntés véleményem szerint – hiába hangoztatja az ellenkezőjét – szakít ezzel az állásponttal és gyakorlattal, és mintegy újraértelmezi a hatalommegosztás rendszerét. E szerint, ha az alkotmányozó hatalom akarata az Alkotmánybíróság számára vitatható, akkor az Alkotmánybíróság maga is jogosult alkotmányozni.
- [274] Itt térek ki arra is, hogy véleményem szerint félrevezető az indítványozó azon szóhasználatának az átvétele is, amely szerint az Aár. 31. cikk (2) bekezdése „öndefiníció”, hiszen az Aár.-ban lévő rendelkezést már az Alaptörvény indokolása is tartalmazta. Az Alaptörvény indokolása az Aár.-nál kiterjedtebben definiálja, hogy az Aár. az Alaptörvény részét képezi, hiszen azt is meghatározza, hogy az Aár. az Alaptörvénytől fizikailag elkülönül. Ezzel ugyanis azt a látszatot kelti az indítványozó és a többségi döntés is, mintha az alkotmányozás első ütemében még nem merült volna fel, hogy az Aár. az Alaptörvény része legyen, hanem az alkotmányozó azt utólag, korábbi döntését felülírva fogadta volna el.
- [275] 4. A határozat indokolása súlyos ellentmondásba kerül önmagával annak következtében is, hogy egyfelől az általa átmenetinek vélt rendelkezések esetében elfogadja, hogy az Aár. az Alaptörvény részét képezi és elfogadására külön került sor, és ezáltal – a megsemmisítésükre tett javaslat hiányában – az Alaptörvénnyel egyezőnek tartja; másfelől viszont az Aár. jogforrási helyzetét illetően jogbizonytalanság kialakulását állítja. Teszi mindezt úgy, hogy saját maga is különféle, következtelen minősítésekkel illeti. Egyes helyeken azt állítja, hogy az alaptörvény által felsorolt jogszabályok között nem helyezhető el, más helyeken ugyanakkor törvénynek nevezi.
- [276] 5. Nem tudom elfogadni a többségi döntés azon érvelését sem, amely az Alaptörvény posztambulmának azon deklarációjából, miszerint az Magyarország első egységes Alaptörvénye, levezeti a beépülési parancsot. Ez a deklaráció ugyanis utalás arra, hogy az Alaptörvény az első, önállóan létrehozott alaptörvény, amelyet a jogállamiság követelményeinek megfelelően fogadott el az alkotmányozó hatalom.
- [277] A beépülési parancs melletti érvelésen túl a határozat indokolása megállapítja, hogy az átmeneti rendelkezések ténylegesen nem válnak az Alaptörvény részévé, hiszen ezekkel felesleges az Alaptörvényt terhelni. Ezáltal maga a többségi döntés ismeri el, hogy az általa átmenetinek elfogadott rendelkezések tekintetében nem kívánja meg az inkorporációt.
- [278] 6. Az Aár. 23. cikk (3)–(5) bekezdéseinek megsemmisítésével összefüggésben külön is rá kívánok világítani a következőkre:
- [279] Magyarország Alaptörvényének első módosításával az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény Záró rendelkezések részét kiegészítette az 5. ponttal, amely szerint: „A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.”
- [280] Magyarország Alaptörvényének második módosításakor tehát, amikor az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 23. cikkét kiegészítette a választói névjegyzékkel összefüggő rendelkezésekkel, az Alaptörvény már szövegszerűen is rendelkezett arról, hogy az Aár. a részét képezi.
- [281] Az Alaptörvény és az annak részét képező Aár. csak alaptörvény-módosítással módosítható. Az alaptörvény-módosításnak az Alaptörvény S) cikke az eljárási szabályait írja elő. Az eljárási szabályok megtartásával az Alaptörvény bármely rendelkezése

módosítható, szemben pl. a német alkotmány örökévalóságai záradékával érintett rendelkezésekkel.

- [282] Az Alaptörvény első módosítását követően elfogadott alaptörvény-módosításokra már nem hozható fel a többségi döntésbe foglalt azon érv, amely szerint az Aár. elfogadásakor kellett volna az Alaptörvénynek szövegszerűen is tartalmaznia, hogy az Aár. a részét képezi.
- [283] A választói névjegyzéket érintő rendelkezésekkel összefüggésben a közjogi érvénytelenség – mint megsemmisítési ok – kimondása a fentiek alapján számomra még inkább elfogadhatatlan.
- [284] 7. Végül ismét idézem a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mondta ki a következőket: „A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az Alkotmányt és az Alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát az Alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül. [...] Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vétele nélküli csökkentése esetén sem reagálhat jogállam ellenes magatartásra, döntésre jogállam ellenes magatartással, döntéssel. Az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom akarata ellenére nem állapíthatja meg önmaga számára az Alkotmány felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. (ABH 2011, 290, 322–323.)
- [285] Összességében tehát az az álláspontom, hogy döntésével az Alkotmánybíróság túllépte hatáskörét. A hatalommegosztásnak az Alaptörvény szerinti hatályos rendszeréből következően jelen ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak nem állt más eszköz a rendelkezésére, mint a szignalizációs alkotmányvédelem, vagyis szükség esetén annak jelzése az alkotmányozó hatalom felé, hogy az Alaptörvény egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom részéről beavatkozást igényelnek.
- [286] Az Alkotmánybíróság ehelyett nem létező felhatalmazás alapján járt el, és döntését egy az Aár. elfogadásakor még nem hatályos – tehát a joghatás szempontjából nem létező – rendelkezésre alapította, amivel nem tudok egyetérteni.

Budapest, 2012. december 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2559/2012.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2012. évi 184. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2013. (I. 7.) AB HATÁROZATA

a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Lenkócs Barnabás*, *dr. Pokol Béla* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 82. § (2) bekezdése, 88. § (1) bekezdése, 92. §-a és 106. §-a alaptörvény-ellenes.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 151. §-a alaptörvény-ellenes.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 152. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenes.
4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 154. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes.
5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény 353. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján a T/8405. számú törvényjavaslat alapján törvényt fogadott el a választási eljárásról (a továbbiakban: Törvény).

- [2] Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2012. december 1-jén küldte meg a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésének elrendelésére. A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – a részére előírt határidőn belül – 2012. december 6-án az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. §-a alapján indítványozta a ki nem hirdetett Törvény 88. §-a, 92. §-a, 151. §-a, 152. § (5) bekezdése, 154. § (1) bekezdése és 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A köztársasági elnök kifejezetten kérte, hogy a rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálata az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján terjedjen ki az azokkal szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezésekre is. A köztársasági elnök kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján állapítsa meg a Törvény vonatkozásában az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket is.
- [3] A köztársasági elnök elsőként a Törvény két, a központi névjegyzék tárgykörébe tartozó rendelkezését kifogásolta. A Törvény 88. §-ával kapcsolatban az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának tartotta, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a névjegyzékbe vétel tekintetében a lakcíméhez van kötve. A köztársasági elnök szerint az önkéntes feliratkozás lehetőségének szűkítése az Alaptörvényhez képest indokolatlan, több választói csoport (pl.: ingázó, illetve időlegesen külföldön munkát vállaló, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok) számára különösen hátrányos. A Törvény 92. §-át illetően pedig az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésnek tartotta azt, hogy a Magyarországon élő állampolgárokhoz képest a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok személyesen nem kérhetik a névjegyzékbe vételt, a levélben történő regisztráció lehetősége viszont az előbbiektől eltérően nyitva áll számukra. Mindezek alapján a köztársasági elnök kérte a Törvény 88. §-a és 92. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, s e törvényhelyek kapcsán kifejezetten kérte, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgálatát az Abtv. 52. § (3) bekezdésére tekintettel folytassa le.
- [4] A köztársasági elnök a választási kampány tárgykörébe tartozó több rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is kezdeményezte. A köztársasági elnök szerint a Törvény 151. §-a, valamint 152. § (5) bekezdése ellentétes az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságával és a sajtószabadsággal. Alaptörvény-ellenes korlátozásnak tartotta, hogy a Törvény 151. §-a csak a közszolgálati médiaszol-
- gáltatóknak engedi politikai reklám közzétételét, s a 151. § (3) bekezdése még a közszolgálati médiaszolgáltatók számára is megtiltja a politikai reklám közzétételét a szavazást megelőző negyvennyolc órában. Ehhez hasonlóan alaptörvény-ellenesnek tartotta, hogy a Törvény 152. § (5) bekezdése megtiltja a filmszínházaknak politikai hirdetés közzétételét a teljes kampányidőszakban. A sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadságával ellentétesnek tartotta továbbá, hogy a Törvény 154. § (1) bekezdése megtiltja a kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. Ez utóbbival kapcsolatban a köztársasági elnök álláspontja alátámasztásaként hivatkozott az Alkotmánybíróság 6/2007. (II. 27.) AB határozatára.
- [5] A köztársasági elnök végül kérte a Törvény 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is. Ezzel kapcsolatban hivatkozott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) (a továbbiakban: Ár.) 23. cikk (3)–(5) bekezdésére, amelyek időbeli korlátozás és további átmeneti szabályok nélkül alkalmazandók. Ehhez képest a Törvény 353. § (4) bekezdése a Törvény hatálybalépését követő első általános választását megelőző időszakra nem engedi alkalmazni az Ár. által előírt rendszert. Így a köztársasági elnök szerint ellentét van az Ár. és a Törvény 353. § (4) bekezdése között, s ezért az utóbbi ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [6] A köztársasági elnök az előzetes normakontrollra irányuló indítványának mellékleteként tájékoztatásul megküldte az Alkotmánybíróságnak a Demokratikus Koalíció, a Jobbik, a Lehet Más a Politika, továbbá a Magyar Szocialista Párt parlamenti frakciójának a Törvényhez fűzött, a köztársasági elnökhöz eljuttatott észrevételeit.

II.

[7] A köztársasági elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság által figyelembe vett rendelkezések a következők:

[8] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

(2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

(3) Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.

(4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.

(5) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

(6) Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam

jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

(7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermetségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

[9] 2. A Törvény rendelkezései:

„82. § (1) A központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás.

(2) A központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező, valamint választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött polgárnak (e fejezetben a továbbiakban együtt: választópolgár) az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek.”

„88. § (1) A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme, illetve a 89. § (2) bekezdése szerinti esetben a tartózkodásának helye szerinti jegyzőhöz

a) személyesen,

b) az ügyfélkapun keresztül

nyújthatja be.

(2) A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a Nemzeti Választási Irodához

a) levélben,

b) az ügyfélkapun keresztül

nyújthatja be.”

„92. § A Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgár névjegyzékbe vétel iránti kérelmére és a névjegyzékbe vételére a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárra irányadó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

„106. § (1) A választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.

(2) A 85. § (1) bekezdés szerinti választás évének január 1. napját követő napra kitűzött választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazóköri névjegyzékben, aki legkésőbb a szavazást megelőző ti-

zenötödik napon benyújtott kérelme alapján az új központi névjegyzékben szerepel.”

„151. § (1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.

(3) A szavazást megelőző 48 órában közszolgálati médiaszolgáltató politikai reklámot nem tehet közzé.

(4) Az (1) bekezdés szerinti valamennyi lista nyilván tartásba vételét követően a jelölő szervezetek politikai reklámjait kötelesek a közszolgálati médiaszolgáltatók a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott időtartamban és meghatározott számú alkalommal közzétenni. Az erre felhasználható műsoridőt – amelynek tartama nem lehet több, mint 600 perc, európai parlamenti képviselők választása esetén 300 perc – médiaszolgáltatóként és a jelölő szervezetek között egyenlő arányban kell felosztani. Amennyiben az országos listát az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 8. § (2) bekezdése, valamint az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján két vagy több párt állította, e közzétételi kötelezettség pártonként nem, csak a közös pártlista tekintetében áll fenn.

(5) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.

(6) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

(7) Az (1) bekezdésben meghatározott médiaszolgáltatáson kívül más médiaszolgáltatásban, a szolgáltatók internetes honlapján, képújságában és teletextjében politikai reklám és politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

„152. § (5) Filmszínházakban politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

„154. § (1) A kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nem hozható nyilvánosságra.”

„353. § (4) Az országgyűlési képviselők e törvény hatálybalépését követő első általános választását megelőző bármely választáson az Alaptörvény Át-

meneti rendelkezései 23. cikk (3) bekezdése szerinti névjegyzékbe vétel megvalósítására a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény IV. Fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.”

III.

[10] Az indítvány megalapozott.

[11] A köztársasági elnök indítványában a Törvény központi névjegyzékbe vételre vonatkozó egyes rendelkezéseit kifogásolta, illetve kérte az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján az azokkal szoros tartalmi összefüggésben álló szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. A köztársasági elnök indítványában mindenekelőtt az Alaptörvény XXIII. cikkében garantált választójog korlátozásának vizsgálatát kezdeményezte. Az alapjogkorlátozás alkotmányosságának kritériumaira utalva kifejtette, hogy a választójog korlátozásának szükségességét a köztársasági elnök azért nem vizsgálta, mivel a korlátozás alapjai szerepelnek az Ár.-ban [23. cikk (3)–(5) bekezdés]. Az indítvány ezért a támadott részletszabályokkal összefüggésben csupán a korlátozás arányosságának kérdését vetette fel.

[12] Az Alkotmánybíróság az Ár.-nak az indítványban hivatkozott 23. cikk (3)–(5) bekezdését az indítvány benyújtását követően meghozott, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában 2012. november 9-ei visszaható hatállyal megsemmisítette. A jelen eljárásban nem volt szükség megkeresni a köztársasági elnököt indítványa kiegészítése céljából. Egyrészt azért, mert az Abtv. 53. § (6) bekezdése alapján az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára irányuló köztársasági elnöki indítvány nem vonható vissza (kérelmének terjedelmét tehát nem is szűkítheti). Az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyébként sem csak a köztársasági elnök indítványa alapján, hanem hivatalból is vizsgálhatja, illetve az Alaptörvény védelmében a jogbiztonság elvére tekintettel vizsgálnia kell a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezéseit. Másrészt a köztársasági elnök megkeresése esetén az Alkotmánybíróság nem tudott volna eleget tenni az Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdésében foglalt szabálynak, amely szerint az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára irányuló indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz.

[13] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak értelmében az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Bár a köztársasági elnök indítványában kifejezetten – az önkéntes feliratkozás lehetőségének in-

- dokolatlan szűkítése miatt – csak a választójog korlátozása arányosságának a vizsgálatát kérte, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozásnak az Alaptörvény XXIII. cikkel való összeegyeztethetősége, s e körben szükségességének vizsgálata megkerülhetetlen. Magának a kérelemre történő névjegyzékbe vétel indokoltságának vizsgálata egyrészt előkérdése annak, hogy a kérelemre történő névjegyzékbe vételnek a részletszabályokkal történő szűkítése indokolt-e; másrészt, a jogkorlátozás arányosságának vizsgálatát a jogkorlátozás alkotmányos céljának megléte (szükségesség) esetén, ennek eredménye alapján kell elvégezni.
- [14] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az indítvány alapján mindenekelőtt a választójog gyakorlásának a Törvény által létrehozott központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemhez kötését, s annak kapcsán a névjegyzékbe vétel kérelmezésének szükségességét is vizsgálta.
- [15] 1. A Törvény 82. § (1) bekezdése szerint a központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvánosság. A Törvény a központi névjegyzéket a választójog gyakorlásának fundamentumaként szabályozza. A központi névjegyzék tartalmazza ugyanis „annak megjelölését, hogy a választópolgár mely választáson, mely választókegységben rendelkezik a szavazás jogával, illetve mely választáson választható” a Törvény 2. mellékletének g) pontja szerint. A szavazóköri névjegyzék is a választópolgárok központi névjegyzékben nyilvánított adatai alapján készül el, a Törvény 105. §-a szerint.
- [16] A Törvény 82. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező, valamint választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött polgárnak az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek. A Törvény 88. §-a alapján a központi névjegyzékbe történő felvétel kérelmezhető, a kérelem benyújtása nem kötelező, elmulasztását a Törvény nem szankcionálja.
- [17] 2. A Törvény 82. § (2) bekezdésében hivatkozott, választójoggal rendelkező személyek körét maga az Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) bekezdése határozza meg, az alábbiak szerint:
- [18] Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.
- [19] Ezen túlmenően az Alaptörvény XXIII. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára is jogosult arra, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.
- [20] Végül pedig az Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdése szerint a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.
- [21] Az Alaptörvény a választójogot tehát egyrészt minden nagykorú magyar állampolgár alapvető jogaként biztosítja. Az Alaptörvény továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán alapvető jogként biztosítja az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára választójogát is. Végül a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek is választójoga van az Alaptörvény értelmében.
- [22] Az Alaptörvény e rendelkezéseihez képest a Törvény több helyen a választójog gyakorlásának feltételeként szabályozza azt, hogy a választópolgár kérje a központi névjegyzékbe való felvételét. Így a Törvény az Alaptörvény XXIII. cikkében alapvető jogként garantált választójog gyakorlását egy törvényi többletfeltételtől teszi függővé.
- [23] 3. Az Alkotmánybíróság a Törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor figyelemmel volt arra, hogy a választópolgárok aktív közreműködésével történő regisztráció kapcsán hasonló külföldi példák is ismeretesek. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot megelőzően fontosnak tartotta rögzíteni a következőket.
- [24] 3.1. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve; az Alaptörvényben biztosított hatásköreinek többségében az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálja [24. cikk (2) bekezdés a)–e) pont].
- [25] 3.2. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata ezzel lényegében megegyező szabályt tartalmazott, amelynek az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre is kiható jelentőséget tulajdonított:
- [26] „A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az álta-

- lánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. [...] Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek”. [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]
- [27] 3.3. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése arról is rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. E rendelkezés a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” garantálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- [28] A korábbi Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság már kimondta: »A 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden „vállalt” nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.« [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]
- [29] Ennek a rendelkezésnek az érvényesítését szolgálja az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjában meghatározott hatásköre, amely szerint vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését (megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést).
- [30] 3.4. Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata során számos esetben végzett nemzetközi jogösszehasonlítást, azaz megvizsgálta más európai, illetve egyéb külföldi országok adott tárgykörre vonatkozó szabályozását [vö. az állami jelképek kérdésében a 13/2000. (V. 12.) AB határozat, a választási jog tekintetében az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, az eutanázia kérdésében a 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, vizsgálóbizottságok működése tekintetében az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, a közvélemény-kutatási eredmények közzétételének tilalmára vonatkozó kérdések tekintetében a 6/2007. (II. 27.) AB határozat, a parlament tanácskozásainak rádiós és televíziós közvetítésével kapcsolatban 20/2007. (III. 29.) AB határozat, a családon belüli erőszakkal és a távoltartással kapcsolatban 53/2009. (V. 6.) AB határozat]. A vizsgálatokban az Alkotmánybíróság jellemzően az adott jogintézmények bevezetésének indokait, célját igyekezett áttekinteni, ennek során keresve a közös elemeket és az ellentéteket is; gyakran arra a megállapításra jutva, hogy a tárgybeli jogalkotás jelentős változatosságot mutat, nemcsak a tengerentúli és az európai államok viszonyában, de az európai államok között is.
- [31] Egy jogintézmény alkotmányosságának megítélése egy másik országban az adott állam alkotmánya, a szabályozásnak a jogrendszerbe illeszkedése, továbbá történeti és politikai háttér függvényében eltérő lehet. Ezért – elismerve, hogy egy szabályozási megoldás megítéléséhez segítséget jelenthet a külföldi tapasztalatok figyelembe vétele is – az Alkotmánybíróság nem tekintheti meghatározónak önmagában valamely külföldi ország példáját az Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) való összhang vizsgálata kérdésében.
- [32] Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában megállapította: „az indítványokban megfogalmazott az az álláspont pedig, amely szerint az alkalmazott megoldás a nemzetközi gyakorlatban példátlan, nem a nemzetközi (államközi) gyakorlatra vonatkozik, hanem a külföldi gyakorlatra, és mint ilyen, az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése szempontjából irreleváns[,] alkotmányellenesség tehát ezen az alapon sem áll fenn”. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.] E szempontokra is figyelemmel megállapítható továbbá: önmagában az a tény, hogy egy jogintézmény, szabályozási megoldás egy vagy több külföldi (akár európai demokratikus) országban létezik, az Alaptörvénnyel való összhang megítélése szempontjából nem bír döntő jelentőséggel, így Magyarország Alaptörvényében biztosított jog korlátozásának elégséges indoka sem lehet.
- [33] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései és az Alkotmánybíróságnak az ezekkel összefüggő eddigi joggyakorlata, valamint az indítványban foglaltak alapján, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeire is figyelemmel bírálta el.
- [34] 3.5. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikke szerint a szabad választásokhoz való jog tekinteté-

- ben „a Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”
- [35] 3.5.1. Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság (teljes nevén: Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel), a *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumban [Opinion no. 190/2002, Strasbourg, 23 May 2003, CDL-AD (2002)23rev] foglalta össze az európai választási rendszerek alapelveit, és fogalmazott meg ezekkel kapcsolatos irányelveket és ajánlásokat.
- [36] A dokumentum leírja, hogy a gyakorlatban a választói névjegyzékekkel kapcsolatban gyakran kiderül, hogy azok pontatlanok, ami vitákhoz vezet. A névjegyzékek összeállítását sokszor megnehezíti a hatóságok részéről a tapasztalat hiánya, a népeségmozgások és az a tény is, hogy csak kevés állampolgár veszi a fáradságot arra, hogy a közszemlére tett névjegyzéket ellenőrizze. A Bizottság a megbízható névjegyzékek kritériumai között említi – többek között – a névjegyzékek állandóságát, továbbá a rendszeres felülvizsgálat követelményét. A dokumentum megfogalmazza, hogy a névjegyzék adatait rendszeresen, legalább évente egyszer frissíteni kell annak érdekében, hogy a helyi hatóságok begyakorolják mindazokat a feladatokat, amelyek a névjegyzék évenként azonos időpontban történő frissítéséhez kapcsolódnak; ugyanakkor azt is javasolja, hogy ahol a névjegyzékbe vétel nem automatikus, ott megfelelően hosszú időszakot kell hagyni annak kérelmezésére. A Bizottság tehát a hivatalbóli névjegyzékbe vezetés elismerése mellett nem zárja ki a kérelemre történő névjegyzékbe vétel intézményét sem, azonban nem fogalmaz meg további részletes szempontokat arra vonatkozóan, hogy az utóbbi megoldás alkalmazása milyen szabályozási környezetben, milyen körülmények között indokolt, illetve fogadható el.
- [37] 3.5.2. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlatának elektronikus kereső programja (HUDOC) szerint a 15 ezer körüli érdemi ítéletből 82 ügy kapcsolódott az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkéhez. A panaszok egy része az aktív választójogra vonatkozott, de a nagyobbik része inkább a passzív választójog gyakorlása szempontjából fogalmazódott meg. A panaszok megítélésénél a Bíróság egy jól kidolgozott szempontrendszerből indul ki, amely az utóbbi évek csaknem minden választási ügyében megjelent.
- [38] 3.5.3. A Bíróság több ítéletében is foglalkozott a választójog gyakorlására vonatkozó feltételek állami biztosításának kötelezettségével, s ennek kapcsán megállapította:
- [39] „Jóllehet a szerződő feleknek széleskörű mozgásszabadságuk van a választáshoz és a választathóssághoz való jog feltételeinek megfogalmazásában, a Bíróságra tartozik annak végső megállapítása, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. cikkének követelményei teljesültek-e; meg kell győződnie arról, hogy ezek a feltételek a kérdéses jogokat nem korlátozzák-e oly mértékben, hogy az már lényegüket érinti és megfosztja őket ténylegességüktől; hogy jogszerű célra irányulnak-e; és hogy az alkalmazott eszközök nem aránytalanok vagy önkényesek [lásd *Mathieu-Mohin és Clerfayt*, uo., 52. §, *Gitonas és társai kontra Görögország*, 1997. július 1, 39. §, (...) *Yumak és Sadak kontra Törökország*, 2008. július 8., (...) 109. §]” (*Orujov kontra Azerbajdzsán*, 2011. július 26., 41. §, Appl. no. 4508/06).
- [40] A Bíróság is rámutatott az állam intézményvédelmi kötelezettségére: »Meg kell továbbá jegyezni, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében átfogott területen mindenekelőtt nem egy tartózkodási vagy be nem avatkozási kötelezettség áll, mint a polgári és politikai jogok java részében, hanem éppen az államot terhelő olyan kötelezettség, hogy pozitív intézkedéseket fogadjon el avégett, hogy „rendezzen” demokratikus választásokat. (*Mathieu Mohin és Clerfayt*, uo., 50. §) E tekintetben a Bíróság számot vet azzal a ténnyel is, hogy a szavazati jog, azaz az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében garantált jog „aktív” aspektusa nem valamiféle privilégium. A XXI. században, egy demokratikus államban a vélelemnek azt kell elősegítenie, hogy ezt a jogot minél szélesebb körre terjesszék ki. [*Hirst* (no. 2), uo., 59. §]« (*Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország*, 2012. március 15., 67. §, Appl. no. 42202/07)
- [41] „Ebből az következik, hogy a lakosság bizonyos csoportjainak vagy kategóriáinak a szavazati jogból való kizárása összeegyeztethető kell, hogy legyen az 1. jegyzőkönyv 3. cikkét megalapozó elvekkel (lásd *Ždanoka*, uo., 105. §). A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a szavazati joghoz kapcsolt életkori minimum vagy helybenlakási kritériumok elvben összeegyeztethetőek az 1. jegyzőkönyv 3. cikkével. [lásd *Hirst* (no. 2), uo., 62. §; *Hilbe kontra Lichtenstein* (...)] Úgy tekintette, hogy az általános választás elvétől történő generális, automatikus és differenciálatlan eltérés azzal a kockázattal jár, hogy az így választott törvényhozói testület és az általa meghozott törvények demokratikus érvényessége megkérdőjelezhető. [lásd *Hirst* (no. 2) uo.]” (*Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország*, 2012. március 15., 68. §, Appl. no. 42202/07).
- [42] A Bíróság az állam által alkotott választójogi szabályokkal szemben követelményként fogalmazta meg: „A megszabott feltételek nem akadályozhatják a törvényhozás megválasztásában az emberek szabad akarat-kifejezését, tükrözniük, és nem aka-

- dályozniuk kell az eltökéltséget a választási eljárás integritásának és hatékonyságának fenntartásában.” [Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2.), 2005. október 6., 62. §, Appl. no. 74025/01]
- [43] 3.5.4. A jelen ügyben is vizsgált választói regisztráció kérdését illetően iránymutató jellegű a Bíróságnak a *Grúz Munkáspárt kontra Grúzia* ügyben 2008. október 8-án hozott ítélete (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., Appl. no. 9103/04). Az ügy előzményeként a Bíróság figyelemmel volt arra, hogy a 2003. november 2-án tartott parlamenti választásokon Grúzia nem rendelkezett egységes központi választói névjegyzékkel, az egyes választókerületekben használt névjegyzékek szignifikáns anomáliákat és hibákat tartalmaztak (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 49. §, Appl. no. 9103/04). Ez számos választási csalásra adott lehetőséget, ami végül az országban a választásokat követően kirobbant forradalomhoz vezetett. Grúzia Legfelsőbb Bírósága a csalások miatt részben megsemmisítette a 2003. november 2-i választások eredményét, ezért a parlamenti választásokat meg kellett ismételni, amire végül 2004. március 28-án került sor. A Bíróság ítélete – mindezek után alapvetően – azt a regisztrációs rendszert vizsgálta felül, amelyet a megismételt választás céljára alakítottak ki.
- [44] A Bíróságnak egyebek mellett arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy az eset összes körülményeit figyelembe véve összeegyeztethető-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével a választói regisztráció Grúziában alkalmazott aktív rendszere. A Bíróság ennek kapcsán rámutatott arra, hogy bizonyos szabályok, amelyek egy választási rendszer kontextusában elfogadhatatlanok, egy másik választási rendszerben elfogadhatók lehetnek (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 89. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság megállapította továbbá, hogy általában a választási rendszer stabilitása a kívánatos, a választások alapvető szabályait, – mint amilyen a választói névjegyzék vezetésére vonatkozó szabályozás is –, nem helyes túl gyakran módosítani, különösen nem a választások előtt, különben az állam veszélyezteti a szabad választás garanciáinak tiszteletét és az azokba vetett bizalmat (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 88. §, Appl. no. 9103/04).
- [45] A Bíróság az adott ügyben nem állapított meg jogsértést (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 92. §, Appl. no. 9103/04), amit az eset nagyon sajátos körülményeivel indokolt, az ítélet szerint ugyanis minden választójogi szabályozás alapvetően az adott ország politikai fejlődésének fényében vizsgálendő. A Bíróság ilyen sajátos körülményként értékelte mindenképp előtt azt, hogy az előző parlamenti választás kudarca a megfelelő választói névjegyzék hiányára volt visszavezethető (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 85. §, Appl. no. 9103/04). Valamint azt, hogy korábban a választókról nem volt központi névjegyzék, a rendelkezésre álló helyi listák pedig megbízhatatlanok voltak (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 85. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság figyelembe vette továbbá, hogy az aktív regisztráció javított a korábbi helyzeten, számos korábbi hibát kiküszöbölt (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 86. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság értékelte, hogy a választók még a szavazás napján is regisztrálhattak (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 86. §, Appl. no. 9103/04). Jelentősége volt továbbá annak, hogy a grúz hatóságok a nemzetközi szervezetek ajánlásait hajtották végre (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 87. §, Appl. no. 9103/04). A Bíróság figyelembe vette végül, hogy a rendelkezésre álló igen rövid idő (lényegében négy hónap) alatt túlzott és gyakorlatilag elvárhatatlan (*excessive and impracticable*) lett volna egy ideális megoldást elvárni a grúz hatóságoktól (*Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., 87. §, Appl. no. 9103/04).
- [46] A fentiek alapján általános érvennyel megállapítható, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozás csak legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. Bejáratott, működő választói névjegyzék mellett – figyelembe véve, hogy az általános választójog immár nem privilégium, azt a választópolgárok lehetőleg minél szélesebb köre számára biztosítani kell –, az aktív regisztráció bevezetésének ilyen kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg.
- [47] Mindezekre figyelemmel volt az Alkotmánybíróság, amikor vizsgálta azt a kérdést, hogy a névjegyzékbe vétel iránti kérelem jogintézménye a Törvényben szabályozott formában az Alaptörvénnyel összhangban korlátozza-e a választójogot. Ezt mindazonáltal az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára irányuló indítvány keretei között bírálta el.
- [48] 4. Az Alkotmánybíróság a választójogot számos korábbi határozatában vizsgálta.
- [49] Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozatai az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben hogyan használhatók fel az újabb ügyekben. A határozat szerint az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem

változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. A határozat kimondta, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíró-sági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.

[50] A választójogot alapvető jogként az előző Alkotmány 70. §-a is rögzítette, hasonlóan elismerve azoknak a választójogát, akik az Alaptörvény XXIII. cikke alapján is rendelkeznek választójoggal. Az Alkotmány 70. §-a továbbá a választójog korlátozását is tartalmilag az Alaptörvényhez hasonlóan szabályozta; a választójog központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötését az Alkotmány sem tartalmazta. Az Alaptörvény ugyanakkor a magyar állampolgárok tekintetében a magyarországi lakóhelyet már nem határozza meg a választójog feltételeként, és ezzel a választójogot a magyar állampolgárok olyan csoportjának is biztosítja, akik korábban nem rendelkeztek választójoggal. Ez azonban nem változtat azon, hogy a választójoggal rendelkezők döntő többsége esetében az Alaptörvény XXIII. cikke az Alkotmány 70. §-ával a jelen ügyben eldöntendő alkotmányjogi kérdések szempontjából tartalmilag azonosan szabályozza a választójogot, ezért az Alkotmánybíró-ság a korábbi határozataiban foglalt jogértelmezését a jelen ügy vizsgálata során is irányadónak tekintette.

[51] 5.1. Az Alkotmánybíró-ság elsőként a választójog Alaptörvényben kifejeződő tartalmát vizsgálta.

[52] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát a (4) bekezdés szerint a választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja. A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát. Az Alaptörvény szerint a nép nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően a B) cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában. Az Alkotmánybíró-ság kimondta, hogy a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négy évenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a képviseleti szervek, különösképpen az Országgyűlés összetételére. Éppen ezért, „akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.” [6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.]

[53] A választójogot az Alaptörvény XXIII. cikke garantálja. Az itt található választójogi szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái. Ebből

következik, hogy a nép közvetett hatalomgyakorlásának, vagyis az aktív választójognak a korlátozása egyszersmind a B) cikkben foglalt demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti. „A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer.” A választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló képviseleti szerveket „konstituálja, legalizálja és legitimizálja.” [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.]

[54] Az Alkotmánybíró-ság korábbi gyakorlata során azt is kimondta, hogy a választójog „[o]lyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt előírásnak megfelelően törvény – határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit.” [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 516.] Ebből következően a választójog olyan alapjog, amely kizárólag az arra vonatkozó szabályozásban megnyilvánuló állami közreműködés révén érvényesülhet, vagyis gyakorlásának feltételeit, körülményeit az állam biztosítani hivatott. A választójog ebből a szempontból tehát kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.

[55] A választójog alanyi oldalán a választójogosultság, mint az állampolgár politikai alapjoga áll. A választójog az Alaptörvényben elismert, – a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló – alapvető jog. A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát.

[56] A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná. A választójog, mint alanyi jog érvényesíthetőségének feltétele tehát, hogy az állam a választójog gyakorlását biztosítsa, és azt megfelelő garanciákkal védje.

[57] A választójog alanyi oldala és az azt garantáló állami intézményvédelmi kötelezettség keretei között a

választójogi rendszer konkrét szabályozására nézve az Alkotmánybíróság a következő gyakorlatot alakította ki. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatban kimondta, hogy „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” (ABH 1996, 509, 513.)

- [58] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a fentiek szerint az következik, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott (törvényhozó) hatalom és az általa elfogadott döntések (törvények) legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető. Az állam alapvetően széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. Ritkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő.
- [59] 5.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a választójog korlátozásának feltételeit, követelményeit vizsgálta.
- [60] Az Alaptörvény a választójog garantálása mellett szűk körben maga is meghatároz kizáró feltételeket. Így a XXIII. cikk (6) bekezdése értelmében nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható továbbá az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Az Alaptörvény tehát kifejezetten csak az ismertetett esetekben teszi lehetővé a választójog kizárását. Az Alaptörvény a választójog

más korlátozását, így annak a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötését nem ismeri.

- [61] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójogosultságból való kizárára vonatkozó szabályoknak az alkotmány választójogi klauzulájából kell kitűnnie. A korábbi Alkotmány 70. §-ához hasonlóan az Alaptörvény XXIII. cikkének szövege is azt az értelmezést támasztja alá, miszerint az itt meghatározott választójogi feltételek köre zárt rendszert alkot. Ebből következően a választójogból való kizárás csak a XXIII. cikkben foglalt, kifejezetten nevesített esetekben lehetséges. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet követte abban az ügyben, amikor a választóhatóságra vonatkozóan a 70. §-on kívüli, más kizáró okot állító törvényi rendelkezés alkotmányellenességét mondta ki. A 16/1994. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten deklarálta, hogy „nem lát alkotmányos lehetőséget arra, hogy a törvény az Alkotmány rendelkezéseiben foglaltakon túl a passzív választójogot kizáró okot állapítson meg.” Ezzel egyidejűleg pedig megállapította, hogy a törvényben foglalt további kizáró ok a választójoghoz szükséges feltételeken túl, alkotmányosan nem indokolható módon támasztana újabb feltételt a passzív választójogi jogosultsághoz. (ABH 1994, 79, 82.) Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 339/B/1994. AB határozatában is megerősítette (ABH 1994, 707, 710.).
- [62] Az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt kizáró okok zárt jellegét a (4) bekezdés szövege is megerősíti, amely szerint az aktív választójog teljessége csak magyarországi lakóhelyhez köthető. A választójogból történő kizárás kifejezett alaptörvényi nevesítése mögött az a garanciális szempont áll, hogy a választójog ilyen korlátozására kizárólag alkotmányozói, illetve alkotmánymódosítói hatalom birtokában, konszenzussal, a választójogra vonatkozó szabályok közé iktatva kerülhessen sor.
- [63] Az Alkotmánybíróság tehát a választójogból történő kizáró okok zárt alaptörvényi követelményét az Alaptörvény szövege, illetve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján is irányadónak tekinti. Ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a választójog gyakorlásának konkrét módja és részletszabályai az Alaptörvény XXIII. cikkének, valamint az alapjog korlátozására irányadó I. cikk (3) bekezdése alapján törvényben szabályozandók.
- [64] 6.1. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatban utalt arra, hogy az Országgyűlés köteles az állami hatalom gyakorlásában való részvételt biztosítani, és ennek megfelelően köteles a választójog gyakorlásának rendjét és garanciáit kialakítani. Az ilyen (pl. adminisztratív jellegű), a választójogosultság lényegét nem érintő feltételeket tartalmazó szabályokra is alkalmazandók az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezések. Ennek megfelelően

- a 16/1994. (III. 25.) AB határozat kimondta, hogy „az aktív és a passzív választójog [...] lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja.” (ABH 1994, 79, 81.) A választójog gyakorlását tehát törvény az alapjog korlátozására vonatkozó alaptörvényi szabályok betartásával feltételhez kötheti, illetve korlátozhatja. Egy ilyen eljárási jellegű feltétel szükségességéről és arányosságáról döntött például az Alkotmánybíróság a választások két fordulója között kiadott igazolás ügyében [298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 699.].
- [65] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak értelmében tehát az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Törvény az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza-e a XXIII. cikk szerinti választójogot akkor, amikor azt a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti.
- [66] A Törvény a választási eljárás szabályozása keretében rendelkezik a központi névjegyzékről, illetve a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemről, s ennek benyújtását olyan feltételként határozza meg, amelynek hiányában a választójog nem gyakorolható. Ezáltal a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem a Törvény alapján az alapvető jog gyakorlása korlátozásának minősül, amelyre az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint kerülhet sor. Ennél fogva az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy van-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme feltétlenül szükségessé teszi a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem Törvény szerinti benyújtását a választójog gyakorlásához.
- [67] 6.2. A Törvény az aktív választási regisztráció módszerét vezeti be, oly módon, hogy a jegyzőnél személyesen vagy bizonyos körben levélben, illetve az ügyfélkapun keresztül benyújtandó, a névjegyzékbe vétel iránti kérelem a választójog gyakorlásának feltétele. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében ugyanakkor – az alábbiakban kifejtettek szerint – nincs alkotmányosan igazolható indok arra, hogy a szabályozás kizárja a választójog gyakorlásából azokat, akik nem kérték felvételüket a névjegyzékbe. Magából a Törvény szövegéből is megállapítható, hogy az állam számára egyéni kérelmek nélkül is rendelkezésre állnak a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárokra vonatkozóan a központi névjegyzék összeállításához szükséges adatok.
- [68] A Törvény 90. § (1) bekezdése szerint a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemnek a választópolgár nevét, anyja nevét, személyi azonosítóját kell alapvetően tartalmaznia. Vagyis olyan személyes adatokat, amiket a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás is magában foglal, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 11. § (1) bekezdése alapján.
- [69] A Törvény 90. § (1) bekezdése szerinti tartalommal előterjesztett kérelem alapján jön tehát létre a központi névjegyzék, amely végeredményben alapul szolgál a szavazóköri névjegyzék Nemzeti Választási Iroda által történő elkészítéséhez, s ezen keresztül a választójog gyakorlásához. A Törvény 105. §-a és 3. számú melléklete értelmében a szavazóköri névjegyzék mindazonáltal nemcsak a központi névjegyzékben szereplő adatokat tartalmazza a választópolgárokról, hanem más olyan személyes adatot (pl.: lakcím) is, amihez a Nemzeti Választási Iroda eleve csak a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásból jut hozzá. A Nemzeti Választási Irodának tehát a szavazóköri névjegyzék összeállításánál – a nyilvántartásban szereplő választópolgárokat illetően – mindenképpen fel kell használnia a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartást, ami az előzőekben kifejtettekben következően az Nytv. 11. § (1) bekezdése alapján a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemben foglalt adatokat a választópolgárok jelentős részére éppen úgy tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a választójog gyakorlásához szükséges szavazóköri névjegyzék összeállításánál a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartást is fel kell használni, s a Törvény szerinti központi névjegyzék a választópolgárok túlnyomó többsége vonatkozásában csak olyan adatokat tartalmaz, amely az előző nyilvántartásból is megismerhető, a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem nem tekinthető a választójog gyakorlásához minden választópolgár vonatkozásában feltétlenül szükséges korlátozásnak.
- [70] Az állam rendelkezésére álló nyilvántartásokat a Törvény maga is olyanoknak tekinti, mint amelyek alkalmasak a választások zökkenőmentes és átlátható lebonyolítására. A Törvény 91. § (1) bekezdése alapján a névjegyzékbe vétel iránti kérelem adatait össze kell vetni a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás, személyi azonosítóval nem rendelkező kérelmező esetén a magyar állampolgárságát igazoló okirata nyilvántartásának adataival. A Törvény 126. § (1) bekezdése szerint pedig az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik, függetlenül attól, hogy szerepel-e a központi névjegyzékben. Ezt támasztja alá a Törvény 130. § b) pontjában foglalt rendelkezés is, amely szerint az ajánlás akkor érvényes, ha az ajánló választópolgár ajánlóíven feltüntetett adatai a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás adata-

ival teljeskörűen megegyeznek. Egyértelmű tehát, hogy a szabályozás alapján léteznie kell a választópolgárok olyan nyilvántartásának is, amely nem az egyéni kérelmeken alapul. A központi névjegyzék mellett, amelybe kérelemre lehet bekerülni, a központi névjegyzékbe vételre jogosult választópolgárokról is készül hivatalból egy másik nyilvántartás (erre szükség van egyebek mellett a szavazókörök kialakításnál a Törvény 77. §-a, illetve 80. §-a alapján), annak érdekében, hogy a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatni tudja a jogosultat a választójoga gyakorlásának feltételeiről és névjegyzékbe vételi módjáról (Törvény 86. §).

[71] Az alkotmánybíróági vizsgálat során megfogalmazódott az a kérdés is, hogy a választójog gyakorlásának kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötése – bár erre a Törvény indokolása nem utal –, szükséges-e esetleg a választójog egyenlőségének elősegítése érdekében. Az Alkotmánybíróságnak a régi Vjt. és végrehajtási rendelete mellékletei alkotmányossági vizsgálata tárgyában hozott 22/2005. (VI. 17.) AB határozatából következik, hogy az egyéni választókerületek területének megállapítása, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel. Az egyéni választókerületek megyénkénti megoszlása és az egyes választókerületek területének körülírása ugyanis alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt az alkotmányossági követelményt állapította meg, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak megfelelő alkotmányos indokkal térhet el egymástól (ABH 2005, 246, 254.). Az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlya egyenlőségének előmozdítása a jelen ügyben a hosszabb távon, munkavállalás vagy tanulás miatt külföldön tartózkodó, de a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerint magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok szavazásával összefüggésben merül fel. Az ebbe a csoportba tartozó választópolgárok – akik közül sokuk tartós külföldi tartózkodásáról a magyar államigazgatási szerveknek nincs tudomása – az egyéni választókerületek arányos kialakítása [Vjt. 4. §] szempontjából a bejelentett magyarországi lakóhelyük szerinti egyéni választókerületbe számíthatók; ugyanakkor – bár a Törvény biztosítja számukra a külképviseleti, illetve a levélben történő szavazást – nem kizárt, hogy a szavazás napján Magyarországon tartózkodó választópolgárokhoz képest jelentősen kisebb arányban fognak választójogukkal élni. Ez pedig – főként, ha az érintett választópolgárok száma országosan százezres nagyságrendűre tehető –, ahhoz is vezethet, hogy egyes választókerületekben jelentős eltérés lehet a választójogosultak száma és azok száma

között, akik választójogukat jó eséllyel ténylegesen is gyakorolni fogják, ami a különböző egyéni választókerületekben lévő választópolgárok egyéni jelöltekre leadható szavazata tényleges súlyában nagyobb egyenlőtlenségeket is eredményezhet. Ezzel a szemponttal kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: egyrészt, a Vjt. szerint az egyéni választókerületek arányosítását az országgyűlési képviselők megelőző általános választásának napján választásra jogosultak számához viszonyítva, – nem pedig az adott választásra feliratkozottak számára tekintettel –, kell elvégezni [4. § (8) bekezdés]. Másrészt, az adott választásra feliratkozottak számára figyelemmel törvényesen nem is lehetne arányosítani a választókerületeket: a Vjt. ugyanis – az 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában foglaltaknak megfelelően – rögzíti, hogy az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben nem kerülhet sor a választókerületi határok módosítására [4. § (6) bekezdés], tehát egy adott választás vonatkozásában a Törvény szerinti feliratkozás időszaka még el sem kezdődik, amikor a választókerületi határok módosíthatóságának időszaka már lezárult. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójog gyakorlásának a Törvény alapján kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötése a választójog tényleges egyenlőségének előmozdítását sem célját, sem eredményét tekintve nem szolgálja, ezáltal nem képezheti a vizsgált korlátozás alkotmányos indokát.

[72] Az Alkotmánybíróság a szabad választójog alapján az Alaptörvény XXIII. cikkébe ütközőnek minősítette a Törvény 82. § (2) bekezdését. Eszerint ugyanis a választójog gyakorlásának biztosítását szolgáló központi névjegyzék nem tartalmazza az összes olyan választópolgár adatait, akiknek választójoga a nyilvántartásból megállapítható, hanem csak azokat, akiket kérelmükre felvettek a központi névjegyzékbe. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a Törvény az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza a XXIII. cikkben biztosított választójogot azáltal, hogy általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását, jóllehet e kérelem előterjesztése a választójog gyakorlásához nem minden választópolgár esetében feltétlenül szükséges. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 106. § (1) bekezdése és (2) bekezdése alaptörvény-ellenes.

[73] Az Alkotmánybíróság e döntésénél figyelembe vette, hogy a választójog gyakorlásának eljárási feltételei vonatkozásában milyen – a korábbi Alkotmánnyal és az Alaptörvénnyel is összhangban álló – szabályozás alakult ki a Törvény tervezett hatálybalépését megelőzően (ami jelenleg is hatályban

van). A Magyarországon élő választópolgárok az 1990-ben tartott szabad országgyűlési választáskor és azóta is kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötöttség nélkül gyakorolhatták választójogukat. A választójog gyakorlásának ilyen módja a választási eljárás állandósult elemévé vált. Ha Magyarországon ezt megelőzően nem létezett volna a jelenlegihez hasonló személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, és ezért a választójog gyakorlását csak előzetes önkéntes feliratkozás alapján lehetett volna biztosítani, akkor a Törvénybeli szabályozás alkotmányossága a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás utóbb történő bevezetése (tehát a feliratkozás szükségességének időközbeni megszűnése) esetén is eltérő megítélés alá eshetne. A választójog gyakorlásának kialakult részjogosultságaiból azonban indokolatlanul visszavenni nem lehet, azok korlátozására csak az Alaptörvénnyel összhangban, az I. cikk (3) bekezdésnek megfelelően kerülhet sor. Az Alaptörvény alapján a felelős, tudatos állampolgári magatartás állami elősegítése önmagában nem lehet a jogkorlátozás kellő súlyú legitim indoka, így nem szolgálhat a választójog korlátozásának alapjául sem.

[74] Az Alkotmánybíróság tehát a fentiek értelmében azért állapította meg a Törvény 82. § (2) bekezdése és 106. §-a alaptörvény-ellenességét, mert e rendelkezések a választójog gyakorlását általánosságban kérelem alapján történő névjegyzékbe vételtől teszik függővé. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán a törvényhozó feladata, hogy az alaptörvény-ellenes szabályozás megszüntetésekor kiiktassa a Törvény minden olyan további rendelkezését is, amely a 82. § (2) bekezdéshez és 106. §-hoz hasonlóan a választójog gyakorlását – alkotmányosan nem igazolható módon – kérelem alapján történő névjegyzékbe vételhez köti.

[75] 7. Az Alkotmánybíróság a fentiekben a választójog gyakorlása központi névjegyzékbe való feliratkozáshoz kötésének alaptörvény-ellenességét állapította meg. Önmagában a központi névjegyzék Törvény általi felállítását és az abba való feliratkozás lehetőségét azonban nem vetette alá alkotmányossági felülvizsgálatnak. Ilyenformán tehát magát a központi névjegyzék intézményét az Alkotmánybíróság döntése nem érinti, mi több, annak kapcsán az alábbiakat jegyzi meg:

[76] Amíg az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság területén *lakóhellyel rendelkező* magyar állampolgár rendelkezett választójoggal, addig az Alaptörvény XXIII. cikke a magyar állampolgárok tekintetében a lakóhelyet nem határozza meg a választójog általános feltételeként (csak az Európai Unió más tagállamának nagykorú állampolgára esetében kötelező feltétel), illetve lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kösse. Az Alaptörvény

tehát elviekben kiszélesíti azt a személyi kört, akik választójoggal rendelkeznek; a magyar állampolgárok olyan csoportjai előtt is megnyitja ezt a politikai alapjogot, akik korábban nem vehettek részt a képviseleti szervek konstituálásában. A 2012. január 1-jén hatályba lépett, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 12. §-a a szavazásra vonatkozó szabályok körében különbséget tesz magyarországi lakóhellyel és azzal nem rendelkező választópolgár között, de az utóbbiakat sem zárja ki a választójogból, pártlistára leadhatják szavazatukat (egyéni választókerületi jelöltre nem). A Vjt. 1. §-a alapján a törvény alkalmazásában lakóhelynek a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti lakóhely, lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében pedig a tartózkodási hely számít. A hatályos Ve. szerint a helyi választási iroda vezetője a választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékét a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásba bejelentett lakcímmel rendelkező személyek adatai (és a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása) alapján állítja össze [12. §, 149. § q) pont]. Mindezekből látható, hogy a választójoggal rendelkezők vonatkozásában bekövetkező változások indokolják a választói névjegyzékre vonatkozó szabályok módosítását is, mivel kizárólag a jelenlegi a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás alapján hivatalból vezetett névjegyzékben nem szerepelne a választójogosultak összes csoportja.

[77] A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége (Törvény 87. §) a választópolgárok bizonyos részénél tehát éppen a választójog gyakorlását teszi lehetővé, illetve segíti elő, vagyis éppen a választójog gyakorlásának előfeltétele. Az új választási eljárási szabályok részeként a névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége alapján válnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező nagykorú magyar állampolgárok (külföldön élők, bérelt ingatlanban bejelentett lakóhellyel nem rendelkezők stb.) is képessé arra, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogukat gyakorolják. Hasonlóképpen – a Törvény által szabályozott keretek között – a névjegyzékbe vétel iránti kérelem révén biztosítható, hogy a Magyarországon élő nemzetiiségek élni tudjanak az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében foglalt jogukkal, továbbá a Vjt. által meghatározott módon az Országgyűlésben nemzetiiségi képviseletet állíthassanak fel. Adott esetben – a Törvény keretei között – erre irányuló külön kérelem teszi lehetővé a választójog tényleges gyakorlását azok számára is, akik szavazási segítség iránti igényt kívánnak bejelenteni.

[78] 8. Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy bár a központi névjegyzék alapvetően a kérelmet

benyújtó választópolgárok kérelmében foglalt adatokat tartalmazza, de a központi névjegyzék adatait a kérelmekről függetlenül folyamatosan frissíteni kell a Törvény 84. § (1) bekezdése alapján. Eszerint kötelező a központi névjegyzék adatait a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás, a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása és a szavazóköri és választókerületek nyilvántartása adataiban bekövetkezett változásokkal frissíteni. Ilyenformán a választójog gyakorlásához szükséges szavazóköri névjegyzék összeállításának alapja már nem pusztán a választópolgári kérelmek összesített adatait tartalmazó névjegyzék lesz, hanem egy, a Törvény 84. § (1) bekezdése szerint a Nemzeti Választási Iroda által kötelezően frissített nyilvántartás.

[79] A köztársasági elnök indítványában hivatkozott az alapvető jogok biztosa A/B-267/2012. számú ügyben készült jelentésére, amely egyebek mellett megállapította, hogy a „lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan arra, hogy valóságos módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó- illetve tartózkodási helyéről”. Az alapvető jogok biztosa ezt annak kapcsán állapította meg, hogy „2011. március 4-én 19.763 polgár szerepelt bejelentett lakóhely nélküli, tartózkodási hellyel rendelkező személyként a nyilvántartásban. Ugyanakkor 32.677 db olyan érvényes lakcímgazolvány van a polgárok birtokában, amely lakcímadatot nem tartalmaz.” Az alapvető jogok biztosa jelentésében rávilágított arra, hogy ez a helyzet egy jogellenes gyakorlat eredményeként alakult ki. Az általa feltárt alapvető jogokat érintő visszasság orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert a lakcímnnyilvántartás szabályozási rendszerének felülvizsgálatára, illetve az átfogó módosítás iránti intézkedésre. Tekintettel arra, hogy a központi névjegyzék alapvetően e nyilvántartásra épül, a fentiek értelmében az állam választójoggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségének körébe tartozik az alapvető jogok biztosa által feltárt probléma orvoslása. Az adott problémát a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem bevezetése önmagában képtelen orvosolni, hiszen e kérelem a Törvény 94. §-a szerint a lakcímet nem tartalmazza, tehát a lakcím – pontosabban a Törvény 2. számú mellékletének c) pontja alapján a lakóhely és a tartózkodási hely – nem a kérelem, hanem az előbbi nyilvántartások révén válik a központi névjegyzék részévé.

[80] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már kimondta, az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy minden választójogosultsággal rendelkező személy számára biztosítsa a választójogban kifejeződő döntési szabadság érvényre juttatását. A polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás célja pedig – az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezések vonatkozásában – alapvetően nem más, mint a választójog gyakorlásának

lehetővé tétele, illetve elősegítése. Ennek megfelelően tehát a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás megbízható működése szolgálja az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt jog gyakorlását, és nem fordítva. Nem válhat ezért a választójog gyakorlását érintő korlátozás legitim indokának a nyilvántartás javítására irányuló törekvés, mert a választójog gyakorlásának az előbbiekből következően éppenséggel előfeltétele magának a nyilvántartásnak a megbízható működése. [Ezt hivatott biztosítani többek között az Nytv. 26. § (1) bekezdése, amely szerint a „Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni”. Az Nytv. 26. § (2) bekezdése értelmében pedig: „Az (1) bekezdésben meghatározott polgárnak azt a tényt, hogy Magyarország területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyja, illetve, hogy három hónapon túl külföldön tartózkodik, a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél vagy a konzuli tisztviselőnél kell bejelentenie.”]

[81] Figyelemmel tehát arra, hogy a kötelezően frissített központi névjegyzék szolgál a választójog gyakorlásának alapjául, a frissítés során a Nemzeti Választási Iroda az Alaptörvény XXIII. cikkében garantált választójogot, mint alapvető jogot korlátozva járna el, ha a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásában szereplő, választójoggal rendelkező olyan személyek adatait kihagyná a központi névjegyzékből, akik nem éltek az abba való feliratkozás lehetőségével. Ezért az Alkotmánybíróság élt az Abtv. 46. § (3) bekezdésében szereplő jogkörével, amelynek alapján „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”. Megállapította tehát: az Alaptörvény XXIII. cikkéből következően alkotmányos követelmény, hogy a választási eljárás szabályai a választójog gyakorlását segítsék elő. Ezzel összefüggésben alkotmányos követelmény az is, hogy az állam által vezetett nyilvántartás alapján minden választójoggal rendelkező személy szükséges adatát felvegyék a központi névjegyzékbe, s ezáltal minden választójoggal rendelkező személy számára egyformán biztosítsák a választójog gyakorlásának lehetőségét.

[82] 9. Az Alkotmánybíróság a fentiekben tehát az indítvány alapján megállapította a Törvény azon rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, amelyek általánosságban a központi névjegyzékbe történő fel-

- vételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötik a választójog gyakorlását. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban erre figyelemmel vizsgálta az indítvány alapján a Törvény 88. §-át, illetve 92. §-át.
- [83] 9.1. A köztársasági elnök a Törvény 88. §-ával kapcsolatban az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának tartotta, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a névjegyzékbe vétel tekintetében a lakcíméhez van kötve. A köztársasági elnök szerint az önkéntes feliratkozás lehetőségének ilyen módon történő szűkítése az Alaptörvényhez képest indokolatlan, illetve több választói csoport (pl.: ingázó, illetve időlegesen külföldön munkát vállaló, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok) számára különösen hátrányos.
- [84] Az Alkotmánybíróság a fentiekben alaptörvény-ellenesnek ítélte, hogy a Törvény általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását. Így a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgároknál a kérelem lakcím szerinti előterjesztése már nem általános előfeltétele a választójog gyakorlásának. Továbbra is marad ugyanakkor egy bizonyos személyi kör, amelynél a választójog gyakorlásához szükség lesz kérelmezni a névjegyzékbe történő bejegyzést [pl. a Törvény 94. § (1) bekezdés a)–b) pontja alapján a nemzetihozz tartozás, illetve a szavazási segítség iránti igény bejelentését kérők esetében]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően vizsgálta, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok esetében a kérelem lakcím szerinti előterjesztése nem eredményezi-e az Alaptörvény XXIII. cikkében foglalt alapvető jog szükségtelen, illetve aránytalan korlátozását.
- [85] A Törvény 94. § (1) bekezdés a)–b) pontjának megfelelően bejegyzést kérő választópolgárok esetében van legitim indoka annak, hogy a törvényhozó a speciális igény miatt a kérelem előterjesztését megköveteli. {Az Alkotmánybíróság a 168/B/2006. AB határozatában külön rámutatott arra, hogy a nemzeti „kisebbséghez tartozó személy önálló, saját egyéni döntése az az elhatározása, hogy részt kíván-e venni az adott kisebbségi [...] képviselői választáson, elhatározása esetén viszont – hiteles nyilvántartás hiányában – nyilatkoznia kell az adott kisebbséghez tartozásáról, enélkül ugyanis nem kerülhet fel a kisebbségi választói jegyzékbe.” (ABH 2007, 1955, 1966.)}
- [86] Az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának minősül azonban a Törvény 88. § (1) bekezdése, amely e kérelem előterjesztését általánosan a választópolgár lakcíme szerinti jegyzőhöz köti. Az Alaptörvény XXIII. cikke ugyanis – az előzőekben már kifejtettek szerint – a magyar állampolgárok tekintetében a lakóhelyet már nem határozza meg a választójog általános feltételeként. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése lehetőséget ad ugyan arra, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kösse. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerinti lakóhely azonban tágabb fogalom, mint a Törvény által használt lakcím fogalom. A magyarországi lakcím a Törvény 3. § 5. pontjában foglaltak szerint: „a bejelentett lakóhely címe; a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címe”. A Törvény alapján tehát a bejelentett lakóhellyel és tartózkodási hellyel is rendelkező választópolgárok csak az előbbi szerinti jegyzőnél terjeszthetik elő a kérelmüket, ami adott esetben aránytalan terhet jelent számukra a választójog gyakorlásának előfeltételeként. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 88. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével.
- [87] 9.2. A köztársasági elnök a Törvény 92. §-át illetően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésnek tartotta azt, hogy a Magyarországon élő állampolgárokhoz képest a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok személyesen nem kérhetik a névjegyzékbe vételt, a levélben történő regisztráció lehetősége viszont az előbbiektől eltérően nyitva áll számukra. Miután az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte, hogy a Törvény általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását, a kérelem előterjesztésének vizsgált módja a választójog gyakorlása szempontjából nyilvánvalóan akkor minősülhet diszkriminatívna, ha az illető választópolgár a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás alapján automatikusan, kérelem nélkül nem kerül be a központi névjegyzékbe. Ez esetben a választójogot, mint alapvető jogot érintő megkülönböztetésként vizsgálendő a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok és a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok központi névjegyzékbe vétel iránti kérelmének eltérő módon történő biztosítása.
- [88] Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában megállapította:
 „Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH

1990, 73.] Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltóság joga – mint a 70/A. § (1) bekezdésben említett alapvető jogok legalapvetőbbike – szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével tartalmilag azonos rendelkezés; az Alaptörvény továbbá tartalmazza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével az emberi méltóságot tekintve egyező II. cikket. E kettő összekapcsolása továbbra is elfogadható, amennyiben az általános egyenlőség követelménye a minden embert megillető méltóságból következik; erre azonban nincs minden esetben szükség, mert az Alaptörvény külön szabályban rögzíti a törvény előtti egyenlőséget. Ezzel együtt a törvény előtti egyenlőség lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága. Az Alaptörvény emberi méltóság klauzulája ugyanis kizárja a törvény előtti egyenlőség eltérő értelmezését, egyben továbbra is meghatározza tartalmát.

Az Alaptörvény alapján tehát az összefüggés az emberi méltóság (Alaptörvény II. cikk) és az egyenlőség (Alaptörvény XV. cikk) között továbbra is fennmaradt, annak ellenére, hogy az Alkotmányból hiányzó és az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatában kialakított általános egyenlőségi szabály most kifejezetten szerepel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében.

Az általános egyenlőségi szabály így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapozható. Ez dogmatikai egyszerűsítés, miközben – a fentiek szerint – a szükségszerű kapcsolat az egyenlő méltóság (Alaptörvény I. cikk és II. cikk) és a törvény előtti tartalmi egyenlőség között változatlanul fennáll, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság.

Ezért az általános egyenlőségi szabály alkalmazásának dogmatikájában – pl. a csoportképzés vizsgálatában – a mondottak szerint változtatás nem indokolt, az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is irányadó.” {Indokolás [22]–[26]}

- [89] Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható –

azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.” [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]

- [90] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben megállapította, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében a személyes regisztráció lehetőségének törvényi kizárása a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárokhoz képest indokolatlan. Maga a Törvény 91. § (2) bekezdése tartalmaz olyan megoldást, amelynek alapján a személyes regisztráció akkor sem kizárt, ha valakinek a személyazonossága egyértelműen megállapítható, de egyébként a kérelmében szereplő adatait érintően bizonytalanság van. Erre figyelemmel indokolatlan korlátozásnak minősül, hogy a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára a Törvény 91. § (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nem biztosított a személyes regisztráció lehetősége. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 92. §-a az összehasonlítható személyi körbe tartozó, Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat hátrányosan megkülönböztette a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem személyes benyújtásának kizárásával. E tekintetben a Törvény 92. §-a ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikkével összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy a levélben történő regisztráció lehetőségének biztosítása miatt a Törvény 92. §-a által érintettek, azaz a Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárokat érintően hátrányos megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján nem állapítható meg.

- [91] 10. Az Alkotmánybíróság e határozatát az Emberi Jogok Európai Egyezményére és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatra figyelemmel hozta meg. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem tartotta szükségesnek a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát lefolytatni, mivel a jelen ügyben az Alaptörvény alapján egyértelmű döntést tudott hozni.

IV.

- [92] A köztársasági elnök az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartotta a Törvény egyes rendelkezéseit, amelyek a tömegkommunikációs eszközök választási kampányban való részvételét szabályozzák. Az indítvány szerint a politikai reklámok médiaszolgáltatásokban való közzétételét szabályozó 151. §, vala-

mint a politikai hirdetések filmszínházban való közzétételét tiltó 152. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenesen korlátozza az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot.

[93] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Törvény 151. §-át érintő kifogásokat vizsgálta meg. A Törvény 151. § (1) bekezdése értelmében kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám. E rendelkezés minden más médiaszolgáltatásban – köztük a közszolgálati nem minősülő televíziókban és rádiókban – megtiltja a politikai kommunikáció e fajtáját, ami azzal jár, hogy a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg. A tiltás tehát a választási kampányban folytatott politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása. Az Alkotmánybíróság a korábban hatályos médiaszabályozás politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozását vizsgálva már rámutatott arra, hogy „[a] médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.” [60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 621.] Az Alkotmánybíróság jelen esetben is ennek figyelembevételével vizsgálta meg a korlátozás alkotmányosságát.

[94] 1.1. A politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény értelmében tartalmilag valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő műsorszám. Legtipikusabban tehát a politikai reklámozás mindenekelőtt a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítását érinti. A pártok szólásszabadságának e körben különös súlyt ad az is, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Az Alkotmánybíróság a korábban hatályban volt Alkotmány azonos szabályát értelmezve kifejtette, hogy „[a] pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse.” [44/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 459, 463.] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti. A közügyek megvitatásában nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikke mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát,

amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is. Mindemellett a Törvény vizsgált rendelkezése a közszolgálati nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát is érinti, hiszen a médiatek tartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezeti be, még hozzá a politikai kommunikáció terén. Végül az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is. Annak ellenére ugyanis, hogy a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van abban is, hogy a választópolgárok a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját megismerjék. A Törvény 151. §-a tehát az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot átfogóan érinti.

[95] 1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a médiaszolgáltatásokban közzétett politikai reklámozás korlátozására más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor. Az Alkotmánybíróság a sajtószabadságot értelmező több határozatában is kifejtette már, hogy – éppen a médiaszolgáltatások kiemelkedő társadalmi hatására, befolyásoló erejére tekintettel – a médiaszolgáltatások működésére sajátos kötelezettségek írhatók elő. [Összefoglalóan lásd: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 505–509.] A választási kampánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatában már elismert olyan indokokat, amelyek a média működését (is) korlátozhatják.

[96] A kampánycsend szabályait vizsgálva a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a kampánytevékenység korlátozása voltaképpen a választói akarat zavartalan kinyilvánítását, s ezáltal a képviselői szerv szabad akaratlan alapuló létrehozását szolgálja, amit a választójog mint alapvető jog, valamint a jogállamiság követelménye tehet szükségessé. (ABH 2002, 273, 279.) Az Alkotmánybíróság jelen esetben figyelemmel volt azonban arra is, hogy a Törvénnyel megszűnik a kampánycsend intézménye, kampánytevékenység immáron a szavazás napján is folytatható. Ez következik többek között abból, hogy a Törvény 147. §-a értelmében a választási kampánytevékenység a szavazás napján is megengedett, egyedül a szavazóhelyiségek bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – érvényesülő tilalom. A Törvény 148. § (1) és (2) bekezdése alapján plakát és szórólap a kampányidőszak egészében, tehát a szavazás napján is készíthető és elhelyezhető. A Törvény 153. §-a szerint közvetlen politikai kampány akár a szavazás napján is folytatható. A Törvény 149. § (1) bekezdése alapján a kampányidőszak egészében tartható választási gyűlés, csupán a szavazás napja számít ebből a szempontból kivétel-

- nek. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Törvény alapján a kampánytevékenység alapvetően időbeli korlátozás nélkül folytatható, és amennyiben létezik is a Törvény alapján bizonyos korlátozás, az egyedül a szavazás napjára vonatkozik.
- [97] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van – a választáson induló politikai pártok esélyegyenlőségét tiszteletben tartva – bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének a Törvény 151. § (1) bekezdésében foglalt széleskörű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait. Tekintettel a politikai reklámoknak a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal meglévő sokrétű összefüggéseire, alkotmányosan nem kerülhet sor közzétételüknek a vizsgált szabály szerinti tiltására a közszolgálati médián kívül sem.
- [98] Egy másik korábbi határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „[a] kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan”. [27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289, 295.] Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a Törvény 151. § (1) bekezdése nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását, sőt azzal ellentétes eredményre vezethet. A rendelkezés ugyanis éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó médiatípus esetében tiltja meg – a választói akarat befolyásolásán túl – a tájékoztatást is megvalósító politikai reklámok közzétételét.
- [99] Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakra tekintettel megállapította azt is, hogy a vizsgált szabályozás indokául nem szolgálhat a kampány költségeinek csökkentése sem. Egyrészt ugyanis e korlátozás önmagában nem áll közvetlen összefüggésben a kampány költségeivel, különös tekintettel arra, hogy a többi kampányeszköz költségcsökkentő használatát a Törvény nem szabályozza. Másrészt, ha a törvényhozó célja ez is lett volna, a kampányköltségek csökkentésének van a szólás- és sajtószabadságot kevésbé korlátozó eszköze.
- [100] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek ítélte a politikai reklámok közzétételének választási kampányban való tiltását a médiaszolgáltatásokban.
- [101] 1.3. A köztársasági elnök indítványában támadta kifejezetten a Törvény 151. § (3) bekezdését is. A rendelkezés értelmében a közszolgálati médiaszolgáltató sem tehet közzé politikai reklámot a szavazást megelőző 48 órában. Az Alkotmánybíróság a fentiekben hangsúlyozta, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. Azaz a médiaszolgáltatók választási kampányban való részvételére abban az esetben is előírható kampánycsend-jellegű kötelezettség, ha az általános kampánycsend jogintézményét a törvényhozó megszünteti. Ez esetben azonban különös figyelemmel kell lenni a korlátozás arányosságára.
- [102] Az Alkotmánybíróság a Törvény 151. § (3) bekezdését illetően megállapította, hogy önmagában nem aránytalan korlátozás, ha a médiaszolgáltatásban a politikai reklámok közzétételére a választást megelőző 48 órán belül egyáltalán nem kerülhet sor. Egy ilyen korlátozást a választói akarat befolyásmentes kinyilvánításának célja indokolhat. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság a politikai reklámok közzétételére vonatkozó legfontosabb szabályt – a közszolgálatinak nem minősülő médiaszolgáltatásokat érintő tiltást – alaptörvény-ellenesnek minősítette, szoros tartalmi összefüggés alapján a Törvény 151. § (3) bekezdése is alaptörvény-ellenes.
- [103] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően vizsgálta a Törvény 152. § (5) bekezdését, ami a filmszínházakban politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a filmszínházak esetében még azok a speciális indokok sem állnak fenn, amelyek a médiaszolgáltatások esetében sajátos korlátozást tartalmazó előírásokat tehetnek szükségessé. Ebben az esetben tehát – különös figyelemmel arra, hogy a törvényhozó a kampánytevékenység általános korlátozását megszünteti – a politikai hirdetések tilalmának nincs alkotmányos indoka. Ezért a Törvény 152. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenes.

V.

- [104] A köztársasági elnök indítványában hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság 6/2007. AB határozatában már vizsgálta a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 8. § (1) bekezdését, ami a Törvény 154. § (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmazott. Az Alkotmánybíróság e határozatában az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságába ütközőnek minősítette a Ve. e szabályát. E döntését az Alkotmánybíróság a következőképpen indokolta: „A közvélemény-kutatás főként a tá-

jékoztatást szolgálja, azzal a céllal, hogy elősegítse az egyének a politikai folyamatokban való meg-alapozott részvételét. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 10. Cikkével kapcsolatban az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a választási kampány médiumokban történő ismertetéséről, azok felhasználásával való folytatásáról 1999. szeptember 9-én ajánlást fogadott el [R (99) 15 számú ajánlás]. Az ajánlás – amely e kérdést az írott és elektronikus média tájékoztatási szabadságának szempontjából vizsgálta – III. része külön kezeli a jelöltek érdekében történő közlést (dissemination of partisan electoral messages), illetve a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a választás napján vagy ezt megelőző napokban a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalát korlátozó vagy tilalmazó szabályoknak meg kell felelniük az Egyezmény 10. Cikke és a strasbourgi bíróság által támasztott követelményeknek. A közvélemény-kutatási adatok nyilvánosságra hozatalakor tájékoztatni kell a közvéleményt, ki rendelte meg, ki, mikor és milyen módszerrel végezte a közvélemény-kutatást; hány főre terjedt ki; mekkora a mintanagyságból fakadó hibahatár; minden más kérdés azonban a média önszabályozására tartozik. [...]

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban elsőként azt állapította meg, hogy a közvélemény-kutatás közzétételének a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalma valóban korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát. Ez által mind az írott, mind az elektronikus sajtó elesik attól a lehetőségtől, hogy a szavazást megelőző nyolc napon belül a felmérések eredményeit nyilvánosságra hozza. Mindezen túlmenően a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll, amelyek szintén az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdéseit érintik. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélése – azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelme – tekintetében az Alkotmánybíróság a 22/1992. (IV. 10.) AB határozatában kifejtette: »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat pedig rámutatott: Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy

érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.« (ABH 1992, 167, 171.). Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom az alapjogok, így a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása-e.

A közvélemény-kutatási felmérések nyilvánosságra hozatali korlátozásának célja – ami a korlátozás szükségességét eredményezheti – a választások zavartalan lebonyolításához kapcsolódik. Alkotmányossági kérdés ugyanakkor, hogy az adott cél – annak biztosítása, hogy a választói akarat kinyilvánítása zavartalan legyen – csak így, a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság alapjogának ezen korlátozásával érhető-e el. Az Alkotmánybíróság ugyancsak a fentebb idézett 30/1992. (V. 26.) AB határozatában megállapította: »Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között...« (ABH 1992, 167, 170–171.) [...]

Az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy a véleménynyilvánítási- és sajtószabadság, illetve az információszabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt módon történő korlátozása nem fogadható el alkotmányosan, még akkor sem, ha a közvélemény-kutatási adatoknak a választói magatartásra kiható voltát elismerjük. Bár a választások zavartalan lebonyolítása legitim – alkotmányosan elfogadható – cél az alapjog-korlátozás szükségességéhez, de a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolc napig tartó tilalom nincs arányban az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitim érdekekkel. E cél a vélemény- és sajtószabadság Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt arányú időbeli korlátozása nélkül is elérhető. Az alapjog-korlátozás aránytalansága ezért megállapítható. [...] Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kiala-

kuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.] [...]

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát a Ve. 8. § (1) bekezdésébe foglalt nyolcnapos korlátozás, ezáltal sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, illetve 61. § (1) és (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ezért e rendelkezést megsemmisítette.” [6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135, 139–142.]

[105] A Törvény a Ve. 8. § (1) bekezdéséhez hasonló szabályt tartalmaz. Azzal a különbséggel, hogy immár nem a kampányidőszak utolsó nyolc napján, hanem az utolsó hat napon tiltja a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nyilvánosságra hozatalát. Különbség továbbá az is, hogy a Ve. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítését követően a Ve. kampánycsendre vonatkozó szabálya eredményeként a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nyilvánosságra hozatalának tilalma a kampánycsend idején továbbra is fennmaradt.

[106] Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan garantálja a véleménynyilvánítási szabadságot. Az Alkotmánybíróságnak a jelen esetben – figyelemmel a 6/2007. (II. 27.) AB határozatban foglaltakra – azt kellett ezért vizsgálnia, hogy a Törvény 154. § (1) bekezdésében szereplő korlátozás, a hat napig tartó tilalom arányban áll-e az elérni kívánt céllal, azaz a választások zavartalanságához fűződő legitim érdekekkel. Ennek során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy már a 6/2007. (II. 27.) AB határozatában úgy határozott: „Alkotmányosan ugyanis nem indokolható a véleménynyilvánítási- és sajtószabadságnak a kampánycsend általi – az Abh. [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.] szerint a választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye alapján szükségesnek ítélni és arányos mértékű – korlátozásánál súlyosabb korlátozása.” (ABH 2007, 135, 141.) Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Törvény 154. § (1) bekezdésében szereplő hat napig tartó tilalom kapcsán megállapította, hogy nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás- és sajtó szabadságát, ezáltal sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, illetve IX. cikkét.

VI.

[107] A köztársasági elnök végül kérte a Törvény 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is. Ezt arra tekintettel kérte, hogy a Törvény e rendelkezése az Ár. 23. cikk

(3)–(5) bekezdésétől eltérően szabályozza a névjegyzékbe vételt.

[108] Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően meghozott, 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában 2012. november 9-ei hatállyal megsemmisítette az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdését. Így az indítványtól eltérően már nyilvánvalóan nem állapítható meg az, hogy a Törvény 353. § (4) bekezdése az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az indítvány alapján az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdése megsemmisítését követően is elvégezte a Törvény 353. § (4) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével való összhangjának előzetes vizsgálatát.

[109] A Törvény 353. § (4) bekezdése az Ár. „23. cikk (3) bekezdése szerinti névjegyzékbe vétel megvalósítására” alkalmazandó rendelkezéseket határozza meg, mégpedig a Törvény hatályba lépése és az országgyűlési képviselők azt követő első általános választása közötti időszakra vonatkozóan. Az Ár. 23. cikk (3)–(5) bekezdésének 2012. november 9-ei hatállyal történő megsemmisítése következtében a Törvény 353. § (4) bekezdése alkalmazhatatlan; helyette az országgyűlési képviselők következő általános választásáig nyilvánvalóan a Törvény 353. § (1) bekezdésében foglaltak lesznek irányadók. Ezért a Törvény 353. § (4) bekezdését, azaz a megsemmisített rendelkezésre utaló, s ezáltal alkalmazhatatlan jogszabályt az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvére tekintettel alaptörvény-ellenesnek ítélte.

[110] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2013. január 4.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

I.

- [111] Egyetértek a határozat rendelkező részével és indokolásával.
- [112] Ugyanakkor úgy látom, hogy teljesebb a kép, ha részleteiben összevetjük a Törvény 88. § (1) bekezdését az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával. (A köztársasági elnök is rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság döntésénél nem maradhatnak figyelmen kívül a nemzetközi kötelezettségvállalások sem, és utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára is.)
- [113] Mint ismeretes, kezdettől fogva nem idegen az Alkotmánybíróságtól sem a strasbourgi joggyakorlat figyelembe vétele.
- [114] Az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában kimondta: „az Egyezmény adott rendelkezései tartalmának értelmezéséhez és tisztázásához – eddigi gyakorlatához híven – az Egyezmény hiteles (autoritatív) értelmezésének jogával az Egyezményben a részes államok által felruházott Bíróság joggyakorlatát veszi alapul. Ez az alapulvétel mindenekelőtt a Bíróságnak azon *dictumai* (átvitt értelemben vett »precedensei«) alapján történik, amikor a Bíróság magát az Egyezményt, annak egyes fordulatait értelmezi, amikor rámutat arra, mi egyeztethető az Egyezmény követelményeivel össze és mi nem” (ABH 2011, 545, 557.). Az Alkotmánybíróság ugyanezt ismét hangsúlyozta a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényről hozott, 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban, annak 2.1. pontjában.
- [115] „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződések tartalmáról adott értelmezése értelemszerűen egybe kell, hogy essen ezen szerződések európa tanácsi hivatalos értelmezésével” {41/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [17]}.
- [116] „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.” [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.]
- [117] Párhuzamos indokolásom elvégzi az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összevetést és segít abban, hogy az elnöki indítványban kétszer is felvett alkotmányos követelmények lehetőségei vonatkozásában is tisztábban lássunk és a 88. § (1) bekezdése, azaz a hazai választópolgárok regisztrációja kapcsán világosak legyenek azok a koordináták, amelyek között – az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala után – a jogalkotónak lépéseit meg kell terveznie.
- [118] A strasbourgi bírósági joggyakorlat elektronikus nyilvántartási programja (HUDOC) szerint a 15 ezer körüli érdemi ítéletből 82 ügy kapcsolódott az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkéhez (Ausztria 1, Azerbajdzsán 10, Belgium 1, Bosznia-Hercegovina 1, Bulgária 2, Ciprus 1, Csehország 1, Egyesült Királyság 4, Franciaország 2, Grúzia 1, Görögország 4, Magyarország 1, Olaszország 21, Lettország 3, Litvánia 1, Moldova 1, Norvégia 1, Románia 3, Oroszország 3, Örményország 1, Spanyolország 3, Szlovákia 1, Törökország 11, Ukrajna 4.)
- [119] A határozat III/3.5.3. pontjában az Alkotmánybíróság bemutatta az Emberi Jogok Európai Bíróságának a választások ügyében kimondott legfontosabb tételeit.
- [120] Az utóbbi években kialakított ítéletszerkesztési technikának megfelelően gyakran egy „alapítéletben” fogalmazzák meg vagy foglalják össze azokat az elvi tételeket, amelyeket a csaknem azonos illetve igen hasonló ügyekben mintegy panelként lehet beépíteni a későbbiekbe. A választási ügyekben is az Emberi Jogok Európai Bírósága láthatóan egy jól kidolgozott panelből indul ki: ez jelenleg az *Orujov c. Azerbajdzsán* ügyben 2011. július 26-án hozott ítélet, különösen annak 40–42. §-ai.
- [121] Ez ügy foglalható össze, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének mikénti végrehajtását illetően 1) az államoknak nagyobb a mozgásszabadságuk, mint a szabadságok tekintetében, 2) az esetleges korlátozások jogszerűségének az alapkritériumai voltaképpen a következők: (i) a korlátozás célja világos és legitim legyen, (ii) a korlátozások nem lehetnek sem önkényesek, sem aránytalanok, (iii) nem foszthatják meg a választói jogot lényegétől és ténylegességétől.
- [122] Az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott teszt sokban hasonlít az Alkotmánybíróság vizsgálati módszerére, ugyanakkor valamelyest különbözik is attól. A legszembeütőbb különbség az, hogy az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan *alapjogként* kezeli a választójogot, míg az Emberi Jogok Európai Bírósága ennél visszafogottabb.
- [123] Figyelembe véve, hogy a választójog esetében az Emberi Jogok Európai Egyezményének keretei között tehát szélesebb állami mozgásszabadságról lehet beszélni, mint a szabadságjogok korlátozása esetében, az alábbiak a hármas kritériumrendszer

teljesülését vizsgálják az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára figyelemmel, a köztársasági elnök által is említett szoros összefüggés elve alapján a választási regisztráció egyéb, az indítványban konkrétan fel nem vetett, de megkerülhetetlen kérdése tekintetében is. E vizsgálat során az Emberi Jogok Európai Bíróságának a tesztje kerül alkalmazásra, mintegy modellezve azt, ahogyan az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálná a kérdéses jogszabályi részt.

II.

- [124] A fentiek szerint elsőként a célt kell megvizsgálni.
- [125] Igaz, a regisztráció törvényi céljának az azonosítása sem egyszerű. Maga a törvény önnön célját nem definiálja, nincs preambuluma sem.
- [126] A törvény, mint ismeretes, egyéni képviselői indítványként került az Országgyűlés elé, így a törvényjavaslatához fűzött eredeti, az előterjesztő képviselőktől származó indokolás relevanciája eleve bizonytalan, tekintettel arra is, hogy a törvény számos pontja jelentősen különbözik a betervezett javaslattól, de elvi szempontból is felvethető, hogy az előterjesztő egyéni képviselői indokolás köti-e egyáltalán a törvényhozót. A javaslatához fűzött indokolás egyébként tulajdonképpen a határokon túl élő választópolgárok, illetve az országgyűlési nemzetiségi képviselőlegitim megválasztását célzó nemzetiségi választási névjegyzék, továbbá a Magyarországon élő nem magyar EU-polgároknak az európai parlamenti választáson való részvétele kapcsán ad magyarázatot: az ezen kívüli kategóriák – azaz a magyarországi választópolgárok túlnyomó többsége tekintetében – az előterjesztés (Általános indoklásában) csak azt tartalmazza: „Az említettekhez hasonlóan a belföldi lakóhellyel rendelkező polgárok választójoga gyakorlásának is feltétele a továbbiakban, hogy a választópolgár előre jelezze, hogy szavazni kíván”, azaz világos célt nem fogalmaz meg és ilyen nem jelenik meg egyébként a részletes indokolásban sem.
- [127] Az egyéni képviselői indítványt, mint ahogyan az közsímert, a Kormány támogatta, ugyanakkor a kormányra visszamutató megnyilatkozásokban is a cél meghatározása különböző, nem teljesen azonos formában jelent meg.
- [128] Az egyik előterjesztő, államtitkári minőségében tartott sajtótájékoztatóján célként „a minél többen, minél tudatosabban” való szavazás biztosítását jelölte meg. (A másik előterjesztő választási visszaélések megelőzésével, illetve a felelősség tudatosításával magyarázta, míg a harmadik szerint hiánypótló az intézmény, mivel szerinte a választói névjegyzék pontatlan.) A Miniszterelnöki Hivatalból állampolgári érdeklődésre kiküldött tájékoztatók szerint „a regisztráció célja mindössze az, hogy az

eljárást ellenőrizhetővé tegye, csökkentse a választási visszaélések lehetőségét, és intézményesen biztosítsa a választópolgári tudatosságot, ezzel is erősítve a választás demokratikusságát.” Ezzel – érthető módon – nagyjából egybeesett a kormányzóvívő által adott magyarázat is.

- [129] A strasbourgi teszt elvégzése során csak a hivatalosnak tekinthető kormányzati cél képezi a vizsgálat tárgyát.
- [130] Fentiek alapján azt lehet megállapítani, hogy a kormányzat hivatalos célként a népesség-nyilvántartás kapcsán felmerült problémák megoldását, az új, részben határon túl élő szavazópolgárok integrálását és infrastrukturális kiszolgálását, a választások tisztaságának biztosítását jelölte meg, egy egységes rendszer kiépítésének szándékával.
- [131] Ez, mint meghirdetett cél olyan, ami az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatával önmagában összeegyeztethető.

III.

- [132] Ezután azt kell megválaszolni, hogy a cél érdekében választott jogintézmény egésze vagy annak egyes elemei nem olyanok-e, amelyek önkényesek vagy aránytalanok. (Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában és szóhasználatában ez, mint fordulat közel esik ahhoz, amit az Alkotmánybíróság saját joggyakorlatban szükségesség/arányosság tesztként alkalmaz. Míg az alkotmánybírói vizsgálat sorrendjében a szükségesség az első kritérium, és ha az nem teljesül, akkor az arányosság vizsgálatára már nem kell, hogy sor kerüljön, a strasbourgi teszt egyrészt megengedőbb a sorrendiség tekintetében, másrészt pedig az, hogy egy korlát nem szükséges-e illetve nem önkényes-e, nyilvánvalóan nem esik teljesen egybe.)
- [133] Ebben a vizsgálatban a már említett szoros összefüggés elve alapján ki kell térni arra, hogy milyen feltételekkel regisztrálhat a Magyarországon ténylegesen élő, magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar választópolgár, azaz a problémakör szélesebb annál, minthogy milyen feltételekkel regisztrálhat a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de külföldön élő magyar választópolgár.
- [134] A Magyarországon ténylegesen élő, magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar választópolgár személyesen eljárva a területileg illetékes önkormányzatnál, vagy pedig az ún. ügyfélkapun keresztül regisztrálhat. Ez alól csak az a kivétel, ha az illető betegsége, fogyatékossága miatt a jegyző segítségét kéri, vagy ha a választópolgár fogvatartott, ezért esetében a jegyzőnek kell őt kérelmére felkeresnie [lásd a Törvény 89. § (2) bekezdését]. A határokon

- túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokkal szemben levélben történő regisztrációra a Törvény nem ad módot.
- [135] Itt célszerű egy összehasonlító jogi áttekintést elvégezni, akár csak az Emberi Jogok Európai Bírósága tette azt a *Grúz Munkáspárt c. Grúzia* ügyben 2008. október 8-án hozott ítéletben (lásd különösen az ítélet 54–69. §-ait).
- [136] Ha áttanulmányozzuk azon országoknak a megoldásait és hivatalos okmányait, amelyben a regisztrációt alkalmazzák, és amelyekre a törvény előterjesztői, támogatói is hivatkoznak, azt lehet megállapítani, hogy az egyébként csekély számú és Franciaországot, Belgiumot leszámítva jórészt a *common law* jogrendszerbe tartozó, nagy bevándorló hullámokat befogadó – különböző, részben történelmi, részben alkotmányjogi okokból központi lakcímnnyilvántartással nem rendelkező – államok megoldásai is jóval egyszerűbbek, mint amelyet a Törvény alkotott meg.
- [137] Így az amerikai egyesült államokbeli, a kanadai, az ausztráliai, az új-zélandi, az angol, a francia, a belga és a portugál rendszer egyszerű, az internetről letölthető és az önkormányzatnál is felvehető, illetve postán kiküldött formanyomtatványt használ, amelyet az illető a szokásos személyi adatokkal kitölt, aláír (egyes rendszerekben igazolványa fénymásolatát csatolva) és választása szerint postán elküld, vagy az önkormányzatnál lead. Megjegyzendő továbbá, hogy a választásonkénti (azaz ciklusonként ismétlődő) feljelentkezés az USA-ban érvényesül, a felsorolt államok java része csak az első bejelentkezést intézményesítette (a nagykorúvá váláshoz, vagy a honosításhoz, vagy a visszatelepüléshez kötődve), és ezeket az eseteket leszámítva a belső migrációhoz, költözésekhez, lakóhelyváltásokhoz kapcsolja.
- [138] A Törvény szerinti megoldás terhesebb, mint amelyet – a fenti, az Alkotmánybíróság által ellenőrzött összehasonlító áttekintés tanúsága szerint – az aktív regisztráció intézményét egyáltalán alkalmazó államok bevezettek. A jogalkotó a Törvényben nem adott magyarázatot arra, hogy a jóval több érzékeny adatot hordozó és az állampolgári kitöltésre bízott okmányok – mint amilyen például a személyi jövedelemadó bevallás – esetében bevált, kellő garanciákkal övezett kapcsolattartási formákat ebben az esetben miért nem tartja elegendőnek.
- [139] A megoldás ütközik azzal a kritériummal, hogy egy esetleges korlátozás nem lehet sem önkényes, sem aránytalan. Az egyszerű postai visszaküldés intézményéhez képest a személyes megjelenésre kötelezés (ami az ügyfélkapu nyitásánál is megvan, ha az állampolgár ilyenekkel nem rendelkezik) nyilvánvalóan aránytalanul terhesebb, ennek a hivatalhoz való eljutási és ottani várakozási idődimenzióit, és adott esetben egyéb tényezőit (pl. munkahelyen szabadnap kivétele, hogy az állampolgár eljusson az illetékes ügyintézőhöz) is figyelembe véve.
- [140] Mivel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a tesztje konjunktív feltételek teljesítésére épül, a vizsgálat meg is állhatna itt. A teljesség kedvéért azonban célszerű a harmadik kritérium teljesülését is ellenőrizni.

IV.

- [141] A harmadik kritérium az, hogy az esetleges korlátozások nem foszthatják meg a választói jogot lényegétől és ténylegességétől, ami, mint fordulat lényegében azonos tartalmú azzal, ami az Alkotmánybíróság szóhasználatában a „nem üresítheti ki” fordulatként szokott megjelenni.
- [142] Ennek vizsgálatakor rá kell mutatni arra, hogy az aktív regisztrációnak nincs és racionálisan nem is lehet egyénekre lebontott ütemterve. Az egyén – a Törvény szerint is – szabadon dönt arról, hogy regisztrál-e, és erre a választások előtti 15. napig módja van.
- [143] Így azonban számolni kell azzal, előállhat egy olyan helyzet, hogy a választani akaró személyek tömege a regisztrációs határidő végére időzíti a feliratkozását, hasonlatosan egyébként az adóbevallások benyújtásának évek óta megfigyelhető ritmusához. Amennyiben egyes településeken a választópolgárok létszáma magas (mint ez jellemző a nagy- és közepes méretű városokban), egy ilyen, határidőn belüli, de annak a végén történő tömeges jelentkezés olyan helyzetet eredményezhet, amely esetleg nem teszi lehetővé a választójoggal való élést kinyilvánító, egyéni választópolgári akaratnyilatkozat átvezetését a választási névjegyzékben. Egy ilyen helyzet kialakulását a Törvény mai formájában egyáltalán nem tudja kizárni, ez azonban a választójogot lényegétől és ténylegességétől fosztja meg.
- [144] (Igaz, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye a tényleges jogsérelemre, a beazonosítható áldozat fellépésére alapítja jogvédelmi rendszerét. Ezt azonban annak fényében kell nézni, hogy ha a fentiekben vázolt helyzet ténylegesen előállna, azaz, hogy akarata ellenére, alapos ok – mint például a súlyos bűncselekmény miatt történt jogerős elítélés – nélkül nem vettek fel valakit a választói névjegyzékre, jóllehet a maga részéről az anyagi követelményeknek megfelelt és az eljárási feltételeket teljesítette, az illető panasza az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt közzismert feltételek teljesítése esetén, ott nyilvánvalóan befogadható lenne. Emellett pedig felvetődik az ún. potenciális sértettnek az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában kidolgozott fogalmának a jelen helyzetre való vonatkozathatósága is.)
- [145] Mivel a Törvény jelenlegi szövege szerint a fenti helyzet kialakulása nem zárható ki, és csak úgy len-

ne megelőzhető, illetve kezelhető, hogy az a Törvény szövegéből nem következik, azaz gyakorlatilag *contra legem* lenne, ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy a Törvény 88. § (1) bekezdése módosítás, vagy kiegészítés nélkül nem egyeztethető össze az Egyezmény 1. jegyzőkönyvének 3. cikkével.

V.

[146] Ezek a megállapítások azon tételek fényében kerültek rögzítésre, hogy „az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított jogok kiemelkedő fontosságúak a *rule of law* által irányított, tényleges és tartalommal teli demokrácia létrehozásában és fenntartásában” (*Cucu c. Románia* ügyben 2012. november 13-án hozott ítélet 109. §), „[...] a lakosság bizonyos csoportjainak vagy kategóriáinak a szavazati jogból való kizárása összeegyeztethető kell, hogy legyen az 1. jegyzőkönyv 3. cikkét megalapozó elvekkel”. (Lásd *Ždanoka c. Lettország*, nagykamarában 2006. március 16-án hozott ítélet 105. §.) „Az Egyezmény, mint az emberi jogokat védő eszköz tárgya és célja azt követeli, hogy úgy értelmezzék és alkalmazzák, hogy „szabályai ne elméletiek vagy illuzórikusak legyenek, hanem gyakorlatiasak és ténylegesek”. (*Orujov c. Azerbajdzsán* ügyben 2011. július 26-án hozott ítélet 42. §)

[147] Mindezekre tekintettel kell lenni akkor, amikor az adott ügynek az Emberi Jogok Európai Bírósága által is hangsúlyozott egyedi sajátosságaira figyelemmel tanulmányozzuk az aktív választási regisztrációról a *Grúzia Munkáspárt c. Grúzia* ügyben 2008. október 8-án hozott ítéletében a 91. és 93. §-okban kimondott téziseket. „A választói névjegyzékbe való feliratkozás rendszerében is több megoldási lehetőség képzelhető el. Egyikről sem lehet azt mondani, hogy érvényesebb lenne, mint a másik: a lényeg az, hogy biztosítsa a nép akaratának kifejezésre juttatását szabad, tisztességes és rendszeres választások révén.” {Lásd *mutatis mutandis Orosz vállalkozók konzervatív pártja c. Oroszország* [...] 49. §} [...] „A fentiek fényében tehát a Bíróság arra következtet, hogy az alperes állam politikai helyzetével összefüggő különleges körülmények miatt, a 2004. február 27-i új választási feliratkozási rendszer bevezetése nem sértette a panaszos pártnak az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében garantált, szabad választásokhoz fűződő jogát.”

VI.

[148] Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezményével a fentiek szerint nem egyeztethető össze a Törvény 88. § (1) bekezdése, ezért mellőzhető a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával

való összeegyeztethetőség vizsgálata, amelyre a köztársasági elnök érintőlegesen kitért, és ugyanezek okok miatt el lehet tekinteni a Velencei Bizottság, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetének a választások ügyében illetékes intézményének, az *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) dokumentumainak az elemzésétől is. Megjegyzendő, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az 1. jegyzőkönyv 3. cikkére vonatkozó joggyakorlatában a velencei bizottsági illetve az ODIHR dokumentumokat figyelembe veszi, azokra épít (lásd erről: *Ekoglasnost c. Bulgária* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet 69. §).

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István alkotmánybíró
különvéleménye

[149] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, amely szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében foglalt választójog sérelmét jelenti, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok a választójogukat a központi névjegyzékbe történő felvitelre irányuló kérelem előterjesztését követően gyakorolhatják. Véleményem indokálul a következőket adom elő:

[150] A polgári demokratikus jogállamokban a választójog egy olyan politikai alapjogként jelenik meg, amely a közügyek intézésében történő részvételre jogosít. Ezen alanyi jog egyik legalapvetőbb előfeltétele a demokratikus hatalomgyakorlásnak. Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke ennek megfelelően határozza meg a választójogot, amely szerint minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy valódi és rendszeres választásokon szavazzon és megválaszthassák, valamint hogy általános és egyenlő választójog alapján a közügyek vitelében közvetlenül, vagy a szabadon választott képviselői útján részt vegyen. E tekintetben osztom a határozat azon következtetését, amelynek értelmében a választójog kettős funkcióval rendelkező politikai alapjog: egyfelől a közügyek vitelében való részvétel biztosító, másfelől pedig demokratikus képviseleti szervek legitimációjának forrása. A polgári alkotmányok ebből fakadóan a választójog egyenlőségének és általánosságának értékeit oltalmazzák. A választáshoz fűződő alapvető jog érvényesülésének vizsgálata során meglátásom szerint elsőként szükséges különbséget tenni a választójogból kizáró okok és a választási eljárásjogi szabályok között. Az előbbi a választójogból kizáró,

objektív akadályként jelentkezik {pl. az állampolgár a választójog gyakorlásához a szükséges életkort nem töltötte be [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés], vagy a bíróság a közügyek gyakorlásától eltiltotta [Btk. 62. § (2) bekezdés a) pont]}, míg az utóbbi a választójog gyakorlásának eljárásjogi feltételrendszerét határozza meg. Ennek megfelelően a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló, az ún. regisztrációs kérelem jogintézményét a választáshoz fűződő alapvető jog érvényesülését meghatározó két aspektusból külön-külön vizsgál-tam.

[151] 1. Míg a korábban hatályban volt alkotmányszöveg szerint minden magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárt megillet a választójog, addig az Alaptörvény ezt az alapvető politikai jogot magyarországi lakóhelyre tekintet nélkül biztosítja valamennyi magyar állampolgár számára. Ezen alkotmányos szabályhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat mind az aktív, mind a passzív választójogot olyan alapvető állampolgári jognak tekinti, amelynek lényeges tartalma nem korlátozható. [16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 81, 82.; 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 707, 709.] A választójog általánosságának elve tehát azt jelenti, hogy minden nagykorú állampolgár szavazati joggal rendelkezik. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a választójognak akár általánossága, akár egyenlősége tekintetében bármiféle korlátozás csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. [erről lásd: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.] Ugyanakkor a választójogból kizáró okokat – amelyek a választójog lényeges tartalmát vonják el – csak az alkotmányszövegbe épített objektív akadályok jelenthetik, és e korlátok törvényi úton már nem bővíthetők. A törvényhozónak tehát arra nincs lehetősége, hogy a választáshoz fűződő alapvető jogból kizáró objektív okokat az Alkotmányban felsoroltakon túl határozzon meg, ami a választójog objektív korlátainak zárt alkotmányos rendszeréhez vezet. [erről lásd: 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 523–524.] Ezzel szemben az olyan eljárásjogi természetű szabályok, amelyek a választójog gyakorlásához kapcsolódnak már nem vonhatók ebbe a körbe. Ezt az álláspontot támasztja alá egyebekben a határozatban is felhívott két alkotmánybírói döntés is. A 16/1994. AB határozatban az Alkotmánybíróság egy olyan választójogi szabályt vizsgált, amely egy meghatározott személyi kört zárt ki a passzív választójogból. Itt az Alkotmánybíróság a kifogásolt törvényi rendelkezést azért tartotta a választójog alkotmányellenes korlátjának, mert a választhatóság tekintetében olyan objektív jellegű kizáró okot határozott meg, amely az Alkotmányban nem szerepelt. (ABH 1994, 79, 81.) Ezzel szemben a 339/B/1994. AB határozatban az

Alkotmánybíróság eljárásjogi természetű – a jelöléssel összefüggő – választási szabályokat vizsgált, és azt az álláspontot foglalta el, hogy „az Alkotmány pedig a jelölésről nem rendelkezik, ezért azok tekintetében az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének és a 71. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.” Az Alkotmánybíróság e határozatában fejtette ki, hogy az ilyen jellegű választási szabályok megalkotása az Alkotmány felhatalmazása alapján és az Alkotmány keretei között a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozik. (ABH 1994, 707, 708.) A regisztrációs kérelem új jogintézménye a választási eljárás szabályai között, a választójog gyakorlásának egyik eljárásjogi természetű, adminisztratív jellegű feltételeként jelenik meg, csakúgy mint az a korábban is ismert feltétel, amely szerint a szavazást megelőzően a választópolgár igazolja személyazonosságát (Törvény 180–181 §§). A regisztrációs kérelem a választójog általánosságát azért nem töri meg, mert a névjegyzékbe vételt minden választópolgár azonos feltétellel kérelmezheti. Éppen ezért e jogintézmény a választáshoz fűződő jogból nem jelent objektív kizáró akadályt sem, és a választáshoz fűződő alapvető jogot az Alaptörvényben foglaltakon túl nem vonja meg, annak lényeges tartalmát (általánosságát és egyenlőségét) tiszteletben tartja, így cenzusként nem értékelhető. Mindezek alapján, álláspontom szerint a választójogból kizáró okok zárt alaptörvénybeli követelményét, azaz a választójogi klauzula zárt jellegét az eljárásjogi természetű regisztrációs kérelem jogintézménye azért nem sértheti, mert a kettő között nincs közvetlen összefüggés.

[152] 2. A választáshoz fűződő alapvető jogból kizáró objektív jellegű akadályoktól el kell különíteni a választójog gyakorlásának eljárásjogi feltételrendszerét. A közügyek vitelére jogosító legalapvetőbb politikai jog, a választójog gyakorlásának koncepcionális feltételrendszerét a törvényhozó jogosult kialakítani. Egy ilyen választási eljárásjogi rendszer megalkotása azonban nem csak lehetőség, hanem az állam objektív intézményvédelmi kötelessége is, hiszen az eljárásjogi szabályok a választójog gyakorolhatóságának előfeltételeként jelennek meg. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] A választási eljárásjogi szabályokról az Alaptörvény nem rendelkezik. Az Országgyűlés az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből, illetve az Alaptörvény 35. cikk (1) cikkéből nyert felhatalmazás alapján, viszonylag tág mérlegelési körben határozhatja meg, hogy pontosan milyen választási eljárásjogi rendszert kíván bevezetni és mely eljárásjogi részletszabályok keretei között kívánja biztosítani a választópolgárok számára a választójog gyakorlását. A többségi döntéstől eltérően meglátásom szerint az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a politikai alapjogokkal, így a választójoggal össze-

függő szabályok alkotmányosságának megítélése során automatikusan már nem alkalmazható tovább. Értékelésem szerint ugyanis az Alaptörvény szövege a közügyek vitelében történő részvétel, és az állampolgári felelősség tekintetében jelentősen eltér a korábban hatályban volt alkotmányos szövegtől, és ahhoz képest új alkotmányos értékek mentén kívánja szervezni a magyar politikai közösséget. Éppen ezért álláspontom szerint a regisztrációs kérelem generális jellegű bevezetésének vizsgálata során szükséges az Alaptörvény új, a politikai alapjogokkal összefüggő alkotmányos szabályainak áttekintése, értelmének kibontása, valamint annak vizsgálata, hogy a megváltozott alkotmányos értékre figyelemmel miért volt szükség új választási eljárásjogi rendszer kialakítására.

[153] Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” Ugyanezen cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás 7. Tézise szerint „[í]gérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”, míg a 18. Tézis értelmében tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. A Nemzeti Hitvallás 27. Tézise pedig a nemzeti együttműködésről szól. Az Alaptörvény D) cikke egy új politikai közösség formálására utal, amikor kimondja, hogy „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Az Alaptörvény O) cikke az állampolgári felelősséget és kötelelességeket deklarálja, amely szerint „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az állampolgári felelősség alkotmányi szintű előírásával összhangban az Alaptörvényben biztosított választójog a „Szabadság és Felelősség” részben nyert elhelyezést. A választójog alaptörvényi feltételrendszere is módosult, ugyanis az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése immáron magyarországi lakóhelyre tekintet nélkül, minden nagykorú magyar állampolgárt feljogosít a magyar közügyek vitelében történő részvételre. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy Magyarország 2011. január 1-je óta kedvezményes honosítási lehetőséget biztosít azoknak a magyaror-

szági lakóhellyel nem rendelkező külföldi állampolgároknak, akiknek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származásukat. Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdései szerint Magyarország elismeri, hogy az Európai Unió joga kötelező magatartási szabályt állapíthat meg abban a körben, amelyben Magyarország az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolja. Ezen alaptörvényi szabályok jelentősége pedig abban rejlik, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként biztosítja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 45. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK (2004. április 29.) irányelvében szabályozott letelepedési és mozgásszabadság európaijogi elvének érvényesülését. Az ezzel járó migrációs folyamat eredményeként a közügyek vitelére feljogosított magyar politikai közösség számarányát tekintve sem elhanyagolható csoportja ma már az Európai Unió más tagállamaiban vállal munkát és tartózkodik életvitelszerűen. Legnagyobb részét tehát a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása, a közügyek vitelére feljogosítottak körének bővülése, valamint az európai integrációból fakadó migrációs jelenség szolgálták az új választójogi rendszer kialakításának indokaiként.

[154] Figyelemmel tehát arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései a politikai jogok tekintetében a korábban hatályban volt alkotmányos szöveghez képest alapvető változást mutatnak, a regisztrációs kérelem generális jelleggel előíró választási eljárási szabály alkotmányosságának megítélésekor a korábbi alkotmányossági mércét ezen új szempontokkal kellett volna kiegészíteni. Erre figyelemmel a regisztrációs kérelem általános és egységes alkalmazásának szükségét egyfelől e politikai jog gyakorlására feljogosítottak körének bővülése, és a magyar politikai közösség fogalmának tényleges változása [Alaptörvény D) cikk, illetve az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás 18. Tézise] másfelől a kötelelességek teljesítése és a szabadságjogok felelősségteljes gyakorlása [Alaptörvény O) cikk] tekintetében megfogalmazott új alkotmányos értékek védelme megfelelően igazolja. Az európai integráció eredményeként megkezdődő migrációs folyamat ugyancsak egy egységes regisztrációs kérelem bevezetésének alkotmányos igazolását támogathatja.

[155] Emellett a regisztrációs kérelem jogintézményének alkotmányossági vizsgálata során arra is szükséges figyelemmel lenni, hogy a fentiekben bemutatottak értelmében a törvényhozó széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik a választási eljárási rendszer

megválasztása és szabályainak kialakítása során. A törvényalkotó mérlegelési szabadságának határát e körben az jelenti, hogy nem alakíthat ki olyan választási eljárásjogi rendszert, amely a választójog gyakorlását ellehetetleníti, vagy aránytalanul megnehezíti, és összhatását tekintve választáshoz fűződő alapjog gyakorlásának tényleges akadályát képezi. Ennek megítéléséhez azonban a választási eljárási rendszert felépítő eljárásjogi részletszabályok együttes hatásának vizsgálata szükséges. A regisztrációs kérelem alapján kialakított választási eljárás alkotmányosságát így meglátásom szerint kizárólag a regisztráció egyes feltételeinek alkotmányossági vizsgálata során lehetne megítélni. Éppen ezért önmagában annak meghatározása, hogy a választójog gyakorlása egy általános regisztrációs kérelmen alapuló választási eljárási rendszer keretei között történjék, a törvényhozó szabad mérlegelésébe tartozik. Ezt erősíti számos külföldi jogállam példája is, amelyekben a regisztráción alapuló választási rendszer alkotmányosan működik. Az Alkotmánybíróságnak ebből következően inkább azt a kérdést kellett volna vizsgálnia, hogy a regisztrációs kérelem érvényesülését szolgáló egyes részletszabályok, így például a kérelem benyújtására szabott határidő [Törvény 87. § (1) bekezdés] az Alaptörvény új alkotmányos értékeiből kibontható célokkal arányos szabályozásnak tekinthető-e. Minthogy azonban a magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében a többségi határozat nem talált alkotmányosan igazolható okot a regisztrációs kérelem bevezetésére, így a jogintézmény egyes részletszabályainak arányossági vizsgálata is elmaradt.

- [156] A fentiekben bemutatott indokok alapján, álláspontom szerint önmagában az általános regisztrációs kérelmen alapuló választási eljárási rendszer bevezetése nem alaptörvény-ellenes, így a többségi döntést e tekintetben nem tudom elfogadni.

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró
különvéleménye

- [157] Nem értek egyet a határozat rendelkező része 1. pontjának a választási eljárásról szóló, az Országgyűlés által 2012. november 26-án elfogadott törvény (a továbbiakban: Törvény) 82. § (2) bekezdésére és a 106. §-ára vonatkozó, e rendelkezéseket alaptörvény-ellenesnek minősítő megállapításával és annak indokolásával.
- [158] Egyetértek ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontjának a Törvény 88. § (1) bekezdésére és a 92. §-ára

vonatkozó rendelkezésekkel, továbbá a rendelkező rész 2–5. pontjában szereplő törvényi rendelkezéseket alaptörvény-ellenesnek minősítő megállapításával.

- [159] 1. A köztársasági elnök előzetes normakontroll iránti indítványában kifejezetten nem igényelte a választójog gyakorlásának feltételeként meghatározott központi névjegyzékbe való kérelemre történő felvétel szükségességének vizsgálatát, mivel azt az Alaptörvény részét képező Átmeneti rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) 23. cikk (3)–(5) bekezdései tartalmazzák.
- [160] Az Ár. itt hivatkozott cikkeit az Alkotmánybíróság – közjogi érvénytelenség címén – 2012. december 28-án megsemmisítette. A megsemmisítés tehát formai okból történt, tartalmi vizsgálatot az Alkotmánybíróság nem végzett.
- [161] Az Ár. formai okból történő megsemmisítésére alapozva az Alkotmánybíróság vizsgálatát a jelen ügyben a Törvény 82. § (2) bekezdésére és a 106. §-ára kiterjesztette, annak ellenére, hogy a köztársasági elnök ezekre a rendelkezésekre nézve vizsgálatot nem igényelt.
- [162] A Törvény 82. § (2) bekezdése az Ár. 23. cikk (3) bekezdésével tartalmilag teljesen egyezően rendelkezik akként, hogy a központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező polgárnak tartalmazza az adatait, akit kérelmére felvettek. Így megállapítható, hogy az erre, illetőleg a Törvénynek az azzal szoros egységben lévő 106. §-ára történő kiterjesztés a választójog gyakorlásának feltételeként meghatározott központi névjegyzékbe való kérelemre történő felvétel szükségessége alkotmánybírósági vizsgálatára irányult.
- [163] Következésképpen a Törvény 82. § (2) bekezdése és a 106. §-a alkotmányellenességének megállapítására az Alkotmánybíróság részéről olyan időpontban került sor, amikor az alkotmányozó hatalom még nem mérlegelhette az Ár. 23. cikke (3)–(5) bekezdésének formai okból történő megsemmisítése jogi következményeit. Ennek megfelelően nem döntött, nem dönthetett arról, hogy az eredeti szándéka szerinti rendelkezéseket, így a választójog gyakorlásának kérelemre történő regisztrációhoz kötését változtatlanul fenn kívánja-e tartani egyáltalán, s ha igen, akkor Alaptörvény módosítással beépítve az Alaptörvény XXIII. cikkének rendelkezései közé, vagy csak a sarkalatos Törvény részeként.
- [164] Ilyen körülmények között elvi szempontból, a hatalommegosztás oldaláról nézve rendkívül aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság – a formai megsemmisítésére alapozva – tartalmi álláspontot nyilvánít ki az alkotmányozót megelőzve olyan kérdésben, amelyre a köztársasági elnök nem kért előzetes normakontrollt, s az alkotmányozó hatalom pedig még nem nyilvánulhatott meg.

- [165] 2. A választójog gyakorlását a kérelemre történő központi nyilvántartásba való felvételhez kötő feltétel (a továbbiakban: választási regisztráció) véleményem szerint nem jelenti a választásra jogosultság korlátozását, így alkotmányellenes sem lehet.
- [166] A választás tisztaságának biztosítása, a választójoggal való visszaélés megelőzése már önmagában is kellő indoka annak, hogy a választójog reformja során, annak keretében a jogalkotó speciális, a választói jog gyakorlása céljaira központi nyilvántartást hozzon létre és ennek alapja a választásra jogosult regisztrációja legyen. A regisztráció ugyanis lehetőséget biztosít a választójoggal rendelkező polgár kötelező személyi adatai és egyáltalán létezésének azonosítása mellett a kétségtelenül létező, ám hiányos lakcímnnyilvántartás adataival való egybevetésére is.
- [167] A választási regisztráció, a választójoggal rendelkező polgár választójoga gyakorlásának technikai és adminisztratív jellegű előfeltétele. Mint ilyen, nem vitásan többlet erőfeszítést igényel a választópolgártól a korábbi választójogi szabályozáshoz képest. Ennek a teljesítése azonban semmiképpen nem tekinthető az állampolgárok által aránytalan nehézségek árán végrehajtható követelménynek és még kevésbé a választójog gyakorlása korlátozásának. Utóbbi ugyanis fogalmilag a választási jogával élni kívánó állampolgár e szándékát befolyásoló körülmény fennállását feltételezné, illetőleg igényelné, amiről – álláspontom szerint – a jelen ügyben nincs szó.
- [168] Ebben az összefüggésben kell rámutatni arra, hogy az Alaptörvény az állampolgároknak nemcsak jogosultságot biztosít és védi azokat, hanem elvárásokat is megfogalmaz a jogok gyakorlójával szemben. Az Alaptörvény O) cikke szerint lehetőségei szerint mindenki köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. A választások megszervezése és lebonyolítása, annak biztosítása, hogy a választásra jogosultak e jogosultságukkal zavartalanul élni (de nem visszaélni) tudjanak, kétségtelenül elsősorban és döntően állami feladat. Esetünkben azonban az állampolgároktól is elvárható az a minimális, hosszabb idő alatt egyszeri és rövid időtartamú elfoglaltságot igénylő erőfeszítés, hogy egy – nagyobb közösségben az életükre is kiható döntés létrehozásához, a népakarat minél pontosabb kifejezésre juttatásához – személyes közreműködést fejtsenek ki, választójoguk gyakorlásához azonosítsák magukat és legszűkebb személyi adataikat, az erre irányadó szabályok szerint.

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró
különvéleménye

- [169] A határozat rendelkező részének 1. pontjával (magyarországi lakóhellyel rendelkezők kérelemre történő választási regisztrációjának alaptörvény-ellenessége) és 5. pontjával egyetértek, a 2–4. pontokat azonban nem tudom elfogadni.
- [170] 1. Mivel az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének az alapja [R] cikk (1) bekezdés], nyilvánvalóan az alapja a választójogi és a választási eljárási (sarkalatos) törvényeknek is. Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni [R] cikk (3) bekezdés]. A Nemzeti Hitvallás 27. Tézise a nemzeti együttműködésről szól. A B) cikk (2), (3) és (4) bekezdései szerint Magyarország államformája köztársaság, a közhatalom forrása a nép, a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az E) cikk (2), (3) és (4) bekezdései az Európai Unió jogával, a Q) cikk (2) és (3) bekezdései a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjával, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak.
- [171] Fentiekkel összefüggésben az O) cikk témánk szempontjából is lényeges újdonsága a felelősség és a kötelesség alaptörvényi rangra emelése, azaz alkotmányos értékénti deklarálása: „Mindenkinek felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Mindezeknek megfelelően az alapvető jogokról szóló rész címe a „Szabadság és felelősség” összekapcsolását, együttes értelmezését deklarálja.
- [172] Ebben a fent vázolt alaptörvényi háttérben, keretben kell tehát értelmezni a IX. cikk által biztosított véleménynyilvánítás, a sajtó és a médiaszolgáltatók szabadságát, valamint a XXIII. cikkben biztosított választójogot, annak alaptörvényi korlátait és gyakorlásának sarkalatos törvényi feltételeit. Konkrétan a választójoghoz eddig is szokás volt hozzátenni, hogy az egyben „állampolgári kötelezettség” is. Ez, a köztársaság polgárait eddig is terhelő morális (a társadalmi közösséggel szembeni) kötelezettség és felelősség került most alaptörvényi szintű elismerésre és hangsúlyozásra.
- [173] 2. A demokratikus jogállamnak – amit máról-holnapra bevezetni nem lehet, megvalósítása egy történelmi program és történelmi folyamat – talán a legfontosabb eleme (előfeltétele) a hatékony politikai demokrácia működése (ld. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről;

- a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvény 5.3. pontja). A hatékony politikai demokráciának pedig nyilvánvaló előfeltétele a választójog hatékonysága. Ezek konkrét alkotmányjogi tartalmát azonban eddig sem a nemzetközi dokumentumok, sem a magyar Alkotmánybíróság részleteiben még nem bontotta ki. Egyes korábbi határozataiban azonban található a választójog és a választások hatékonysága elemének tekinthető megállapítások és követelmények: pl. a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelménye; a választás tisztaságának megóvása; a választási csalások megakadályozása; a jogállamiság követelményének megfelelő, a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése; a választás zavartalansága; a választói akarat manipulálatlansága; a választói akarat szabad érvényesülése és kifejezésre juttatása; a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaratlan alapuló létrehozása, legalizálása és legitimizálása stb. [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696.]. A 6/2007. (II. 27.) AB határozat (ABH 2007, 135.) az egyénnek a politikai folyamatokban való megalapozott részvételéhez – nyilvánvalóan az előbbi határozatokban felvázolt politikai és jogi közegben – szükségesnek tartotta a tájékoztatáshoz való jogot és a tájékozódás szabadságát. A köztársasági elnök indítványa maga is hivatkozza az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikkéhez adott útmutatásból, hogy „a 25. cikk szerinti jogok tájékozott közösség általi hatékony gyakorlásának biztosításához szükséges a választópolgárok oktatása és regisztrációs kampányok folytatása [...]” Mindezen elemekből körvonalazódnak és kiolvashatók a hatékony politikai demokrácia és a hatékony választójog tartalmi követelményei, amelyek egyrészt a támadott rendelkezések alkotmányosságának megítéléséhez mérceként szolgálhatnak, másrészt körülírják az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmi elemeit is a demokrácia és a választójog védelme érdekében.
- [174] 3. A választópolgár részvétele és döntése (szavazata) a demokratikus jogállam működése szempontjából kiemelkedően fontos közjogi-közhatalmi jognyilatkozat (joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat). A jogrend egésze minden jognyilatkozattól elvárja annak komolyságát. A jognyilatkozat komolysága először is feltételezi a megfontoltságot. A megfontoltság része a releváns előzmények számbavétele és értékelése (múltbetele), majd a várható következmények felmérése és mérlegelése (jövőbetele). Mindehhez nélkülözhetetlen a kellő körültekintés és tájékozódás (tájékozottság). Csak a tudatos választói akarattá formált és bármifé-
- le tisztességtelen befolyástól, kényszertől vagy fenyegetéstől is mentes döntés tekinthető felelős döntésnek. A választópolgárnak tisztában kell lennie döntése remélt előnyei mellett az esetleg hibás döntése várható negatív következményeivel is, így azal is, hogy mind az előnyök, mind a hátrányok az egész politikai közösségre, azon belül az ő családjára és személyére is kihatnak.
- [175] A választójog hatékonysága – azaz a jognyilatkozat komolysága – tehát nem csupán egy jogosultság (szabadság) gyakorlására, hanem annak kötelezettségi, aktivitási és politikai felelősségi vonzataira is vonatkozik. Ilyen kibővített, teljes tartalommal (értelmezésben) kell ezt a hatékonyságot a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak elismernie, előmozdítania és szükség esetén megvédenie is, minden súlyos, veszélyeztető körülménytől (ez is része a választójog „intézményes védelmének”).
- [176] 4. 1990 óta hat országgyűlési és helyi önkormányzati és két európai parlamenti választás zajlott le. Ezek során bőséges gyakorlati tapasztalat (pozitív és negatív egyaránt) halmozódott fel. A törvényhozó mindig köteles utólagos hatásvizsgálatra is, és ha szükségesnek látja, a választójogot és a választási eljárási rendszert a jogállamiság keretében továbbfejlesztheti vagy akár újraszabályozhatja. Ennek során különös gondot köteles fordítani a múltban előfordult negatív jelenségek jövőbeni ismétlődésének megakadályozására, vagy legalább a negatív hatások mérséklésére.
- [177] A két évtizedet átfogó utólagos hatásvizsgálat egyik kiemelkedően fontos új jelensége az ún. politikai piac működése, különösen a politikai reklám és -marketing tevékenység folytatása. Ezek fő eszközei az üzleti alapon működő kereskedelmi médiumok. A mögöttük álló koncentrált tulajdonosi hatalmak ugyanolyan, vagy még nagyobb mértékben veszélyeztethetik a választások és a demokrácia tisztaságát, mint a „korlátlan” állami közhatalom. A demokratikus jogállamnak ugyanolyan kötelessége a választójog és a demokrácia intézményes védelme ezzel a veszéllyel szemben, mint az esetleges állami túlhatalommal szemben.
- [178] Mindezek alapján a 151. §-nak a politikai reklámra, a 152. § (5) bekezdésének a politikai hirdetésre, a 154. § (1) bekezdésnek a közvélemény-kutatási eredmények közzétételére vonatkozó szabályait alkotmányosan elfogadhatónak, az Alaptörvény betűjével és értékrendjével összhangban állónak tartom.
- [179] 5. Ami a külön választási nyilvántartás létrehozását és az ún. regisztrációs kérelmet illeti, az mint a jogban ismert előzetes szándéknyilatkozat, mind a jognyilatkozatoktól elvárt komolysággal, mind az állampolgárokat is terhelő kötelezettségekkel és állampolgári felelősséggel összhangban állónak mi-

nősíthető. Azon választópolgári csoportok tekintetében, akiknél ez a választójog hatékony gyakorlásához nélkülözhetetlen, nincs is vele semmi gond. Azok esetében viszont, akiknél a lakcímnnyilvántartás több, mint fél évszázada (szerzett jogként) ugyanezt a célt megfelelően biztosította és kisebb hibáit kijavítva ma is biztosítja, bevezetésének szükségessége nincs kellően alátámasztva, a vele járó kötelezettségek és terhek arányossága nem bizonyított, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt követelménynek nem felel meg.

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró
különvéleménye

[180] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, mely a köztársasági elnök indítványát kiterjesztve alaptörvény-ellenesnek minősítette a belföldi állandó lakhellyel rendelkező állampolgárok vonatkozásában a választójog kérelemre történő regisztráláshoz kötését, és nem értek egyet a 2. ponttal sem, mely alaptörvény-ellenesnek minősítette a választási kampány során a politikai hirdetések közszolgálati médiumokra szűkítését. A rendelkező rész többi pontjában foglalt alaptörvény-ellenessé nyilvánításokat elfogadom.

[181] 1. Már azt a módot is vitatom, hogy a köztársasági elnök indítványa után bekövetkezett megsemmisítést az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései (továbbiakban: Aár.) egyes cikkeit illetően, melynek választási regisztrációt rögzítő 23. cikkére az indítvány alapvetően épült, az Alkotmánybíróság többségi határozata az indítványozó államfő megkérdése nélkül igénybe vette az indítvány kibővítésére. Ő ugyan jelezte a tartalmi összefüggés esetén az indítványa kibővítésének lehetőségét, ám ezt annak tudatában tette, hogy az Alaptörvény részét képező Aár. 23. cikke tartalmazza a választási regisztrációt, így az érinthetetlen. A megsemmisítéssel tehát az indítványt illetően a kiinduló alaphelyzet változott meg, és ezt az Alkotmánybíróság egyoldalúan nem értékelhette volna. Megfelelő eljárás az Alkotmánybíróság részéről csak az lehetett volna, hogy az Aár. vonatkozó részeinek megsemmisítését kihirdető határozata után tájékoztatja az államfőt az új helyzetről, és erre tekintettel kéri az indítványa megfontolását. (Ahogy az Alkotmánybíróság tette is ezt az indítványozó alapjogi biztos esetében is az Aár. vonatkozásában 2012 szeptemberében, amikor az alkotmányozó hatalom az „Aár. Alaptörvény része”-tézist belefoglalta az Alaptörvénybe!) Amikor az ál-

lamfő az indítványa végén a „tartalmilag összefüggő rendelkezések vizsgálatára” is felhívta az Alkotmánybíróságot, akkor nem tudhatta, hogy az alkotmánybírák ezt magának az – általa az Alaptörvény érinthetetlen rendelkezésének tartott – általános választási regisztráció intézményének alaptörvény-ellenessé nyilvánításához fogják felhasználni, és mindezt az önmaguk által előidézett alapvető helyzetváltozás után.

[182] Nem állja meg a helyét a többségi határozatnak az az érvelése a visszaküldés elmaradásának indoklására a III. rész bevezető soraiban, hogy az Abtv. 53. § (6) bekezdése alapján az egyszer beadott indítvány amúgy sem vonható vissza. Itt ugyanis egy joghézag maradt az alkotmánybírói eljárást szabályozó törvényben, és kimaradt annak szabályozása, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a köztársasági elnök indítványának beadása után változik meg az Alaptörvény, melyre tekintettel adta be az indítványát az államfő. E joghézag kitöltése nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság feladata, így ezzel a szabályozás-hiánnyal nem védekezhet a határozatot meghozó többség, mely ezt a lépést elmulasztotta. A visszaküldést követő újabb államfői indítvány esetén pedig az erre az eljárásra megszabott harminc napos határidő a jog általános elveinek megfelelően újra kezdődik, így a harminc napos határidő szűkösségére alapozott érv sem állja meg a helyét a visszaküldés elmaradásának indoklásában.

[183] 2. Tartalmilag rátérve a választási regisztráció alaptörvény-ellenessé minősítésének problémájára, alapvetően elhibázottnak tartom a határozat ezen pontjának az indokolását. Már az vitatható, hogy az indokolás a választási regisztrációt pusztán a választójog korlátozásának fogja fel, miközben az a választási rendszer funkcionális működőképességének egyre inkább fontos feltételévé válik. Ugyanis az uniós csatlakozás után évekkel később kinyíló országhatárok révén – különösen 2007–2011-től kezdve – olyan nyugatra irányuló tartós munkavállalási hullám indult meg, melynek révén már eddig is majd félmillióra tehető a részben kitelepültek aránya, és sajnos ennek csak a növekedését lehet prognosztizálni a jövőben. Ennek hatására a lakcímnnyilvántartáson alapuló helyzetkép egy sok szempontból fiktív ország-lakosságot vesz alapul, és az egyes választókerületek tényleges választóinak számait, az ehhez szükséges szavazóköri beosztását stb. egy jórészt fiktív számadathoz igazítja. A választás egész lefolyásának menetét befolyásolja, ha a tényleges választói közönségről nagymértékben nem valóságos információkon alapszik a választásokat levezető szervek tudása. De ugyanígy a választási eredmények legitimitását is állandó megkérdőjelezésnek teszi ki, ha a fiktív lakosság szám magasabb adatainak fényében mindig csak egy kisebbség vá-

lasztottjának tűnik az egyes képviselő és a kormánytöbbség, illetve a polgármester és az önkormányzati képviselőtestület felállása. A népszavazások esetén pedig, ahol megmaradt a ma hatályos törvényi szabályozásban is az érvényességi küszöb, fokozottan fennáll e migrációs mozgások miatt egyre inkább majd annak veszélye, hogy nem lehet érvényes népszavazásokat tartani, mert fiktív országlakosság-szám alapján minősítjük azok érvényességi küszöbét.

[184] A lakcím-nyilvántartási szabályozásban létezik ugyan ma is egy bejelentési kötelezettség, ha a kitelepedés szándékával kívánja valaki elhagyni az országot, vagy három hónapot meghaladó időtartamra vállal külföldön munkát, de mivel a magyar állampolgárok igen nagy tömege többhónaponként hazalátogatva dolgozik odakinn, és igazi ellenőrzést sem lehet kiépíteni ehhez az előíráshoz, csak az érintettek kisebbik része él ezzel. (Az uniós országok többségében pedig a híradások szerint nem létezik, vagy már eltörölték a más uniós országból érkezett munkavállalók regisztrációs kötelezettségét, mert ez sérti az Unión belüli szabad munkavállalás elvét.) Ha a hazai törvényhozó e migrációs mozgásokat szigorúbb nyilvántartási kötelezettséggel és ehhez engedélyek előírásával kívánná megkötni, az valóban felvetné az állampolgárok uniós mozgásszabadságának túlzott korlátozását – esetleg épp az Alkotmánybíróságnak kellene ezt megsemmisíteni, mint uniós alapelvbe ütközőt. Így a megoldás csak az lehet a prognosztizálhatóan növekvő számú kétlakosra, hogy az egyes szektorokban folyamatosan megújítandó névjegyzékek párhuzamos működtetésével együtt minősítsük csak használhatónak a hazai lakcímnyilvántartást. Az, hogy a rendszerint a választáson összesen megjelenők majd tíz százalékát kitevő, félmillió körüli a tartósan külföldön – alapvetően a nyugati uniós országokban – dolgozók száma már jelenleg is (vagy lesz 2014-ben a további növekedés révén), mutatja a hivatalos lakosság-statisztikától való eltérésekből adódó gondokat. Ha pedig előre tekintünk a 2018. illetve a 2022. évi választásokra is, és a várható további sokszázézes külföldi munkavállalásokat beszámítjuk, akkor látható, hogy a mai fiktív választói névjegyzéken alapuló rendszer országosan is gondokat okozhat a választások lebonyolításánál. (Gondoljunk az e téren már előbbre tartó Romániára, ahol az eredetileg huszonkétmillió állampolgári számból a 2011-es népszámlások tanúsága szerint már tizenkilencmillióra csökkent a ténylegesen otthon maradtak száma, és a közelmúltban lefolyt választásokon a két adat közötti különbség komoly vitákat okozott az egyes választási eredmények értékelésében!) A többségi határozat teljességgel figyelmen kívül hagyta a választási rendszernek ezt az újonnan felbukkant gondját, melynek kezelésére a választási ciklusonként megújításra kerülő általános

választási regisztráció alkalmas lett volna, és ezt alaptörvény-ellenesnek minősítve újra nyitotta tette a problémát. Az indokolás III. részének 6.2. pontja a külföldi munkavállalást csak leszűkítve, a választókerületek egyenlősége vonatkozásában vette szemügyre, és mivel a választókerületek módosításának a választás napjához közeledve törvényi korlátai vannak, irrelevánsnak minősítette ezt a kérdést. Ezzel azonban nem adott választ a fentiekben felvetett sokkal súlyosabb kérdésekre, pedig épp ezek szem elé állítása indokolják a kérelemre történő választási regisztráció törvénybe foglalását. E nélkül azonban hosszabb távon funkcionális zavarok keletkezhetnek a demokratikus jogállam működésében Magyarországon.

[185] A fenti probléma és ennek megoldására a kérelemre történő regisztráció intézménye veti fel, hogy mennyiben tartható a többségi határozatnak az az indokolási része a III. rész 5.2. pontjában, hogy az Alaptörvény XXIII. cikke a választási feltételeket illetően zárt rendszert alkot, melyből nem következik a további feltételek beiktatásának lehetősége a választójog gyakorlásához – és ezért alaptörvény-ellenes a választási regisztráció feltételként meghatározása a választójog gyakorlásához. Ez az érvelés nem fogadható el, mert a XXIII. cikkbe foglalt választójog a különböző választói csoportok felé technikailag nyilvánvalóan csak speciális névjegyzékek összeállítása révén realizálható, és ehhez az önkéntes kérelmezés előírása nem zárható ki, így ez mint további választójogi előfeltétel logikusan adódik. Nem lehet tehát az alaptörvény-ellenessé nyilvánítás érvelésével egyetérteni, miszerint a XXIII. cikkből egy ki nem egészíthető, zárt feltételrendszer adódik a választójog gyakorlását illetően. Kérdéses legfeljebb csak azt lehet, hogy a legnagyobb választási csoport – az állandó lakhellyel rendelkező, itthon élő magyar állampolgárok – vonatkozásában a lakcím-nyilvántartási rendszer léte miatt szükségesnek minősül-e a kérelemre történő regisztráció előírása. A fenti elemzés azonban megmutatta, hogy ez funkcionális kelléket jelent a választás lebonyolításához.

[186] Ki kell még térni arra is, hogy a választási intézményrendszer funkcionálásának ez a szükséges feltétele mennyiben fogható fel egyben a választójog gyakorlásának korlátjaként is.

[187] A) Nem vitás, hogy minden funkcionális feltétel keretek közé szorítja a választót a joga gyakorlásában, és sokszor nehéz eldönteni, mikor tekintjük ezt korlátnak, mikor pusztán a joggyakorlás nélkülözhetetlen feltételének. Pl. az Egyesült Államokban egy általános személyi igazolvány létesítését is mint alkotmányellenes korlátozást fogják fel, de ez nem zavarta az európai demokráciák többségét abban, hogy egy ilyenféle igazolványt intézményesítsenek. Tesztként fel lehet állítani, hogy *ha egy feltétel felál-*

lítása egy adott jog gyakorlásának intézményeihez funkcionális kelléket biztosít, akkor ezt magát nem lehet bevonni az adott jog korlátjai közé, hanem legfeljebb csak a funkcionális feltétel módját. Például a jelen esetben a választási regisztrációnál magát az intézményt nem, de ennek módját, hogy ezt levélben, elektronikusan vagy csak személyesen stb. lehet megtenni, azt mint esetlegesen aránytalanul korlátozó módot vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Szükségesség és arányosság csak ez utóbbi vonatkozásában vethető fel, és vizsgálható. Ha ugyanis nem tesszük meg a funkcionális feltétel és a korlát fogalmi megkülönböztetését, és minden intézményi kelléket, feltételt mint korlátot fogunk eleve fel – ahogy tette most a többségi határozat –, akkor az Alkotmánybíróság a teljes jogi szabályozást ellenőrzés alá vonja, és a törvényhozó döntési szabadságát lényegében megsemmisíti. Ez pedig az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe foglalt demokratikus jogállam követelményéből a demokrácia komponensét semmisíti meg.

[188] B) Fontos kiemelni, hogy az egyes alapvető jogok korlátozhatóságánál is új helyzetet teremtett az Alaptörvény, mert a régi Alkotmánytól eltérően az alapvető jogok egyéneknek biztosításánál generális módon a *közösségbe illesztett individuumokból* indul ki. Ezt az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás című részének több deklarációja rögzíti, melyek az R) cikk (3) bekezdése alapján az egész Alaptörvény értelmezési alapját jelentik: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.” Ugyanígy bukkan ez fel a következő deklarációkban: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet [...]”. „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” De ugyanígy az egész Alaptörvény és az ezen nyugvó jogrendszer céljának a nemzeti közösség fennmaradását deklarálja a következő tézis: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.” Végül a Hitvallás záró deklarációja az egyes polgárok nemzeti közösségbe befogott létezésén és országos rendjén alapuló nemzeti együttműködést emeli a középpontba: „Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.” A Hitvallás e deklarációinak következményeit levonva az Alaptörvény Alapvetés című részének az O) cikke pedig az egyes alapvető jogok gyakorlását generális módon az egyén képességei és tehetsége szerinti közösségi feladatokhoz hozzájárulás kötelezettségéhez köti: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és tehetsége szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

[189] Az Alaptörvény ezen általános keret megadásával új alapra helyezte az individuumoknak biztosított

alapvető jogok tartalmát. Az egyén csak a közösségben élve tud létezni, és ezért egyéni jogai gyakorlásában mindenkor biztosítani kell önmaga kiteljesítésén túl a közössége, nemzete fennmaradását is. Ki kell emelni, hogy ezzel a keretbe illesztéssel tulajdonképpen az egész eddigi, alapjogokra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat és érvelési rendszer, mely a régi Alkotmány e keretet nélkülöző szabályozásán nyugszik, sok szempontból újragondolást tesz szükségessé a mostani határozataink meghozatalánál. Ez a változtatás azt vonja szükségyszerűen maga után, hogy minden, korábbi alkotmánybírói határozatból átvétel előtt le kell futtatni az új mérce szempontjából az érvelés menetét, hogy tarthatók-e az individuumok közösséghez kötése és az O) cikk fényében az egyes alapjogok tekintetében a régi korlátozási tesztek. Bizonyos fókig ezt mondta ki már a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is, amikor a régi alkotmánybírói döntések érveléseit és mércéit akkor nyilvánítja átvehetőnek az Alaptörvény értelmezéséhez, ha ez utóbbiban található értelmezési elveknek és szabályoknak megfelelnek ezek a korábbi érvelések és mércék. A többségi határozat azonban ez utóbbi feltételnek megfelelés vizsgálatát félretolta, és ezért nem véletlenül csonkán idézte az Indokolás III. részének 4. pontjában ezt az AB határozatot. Pedig az átvételhez az Alaptörvény értelmezési keretével való egyezés feltételét is kimondta a 22/2012. (V. 11.) AB határozat. Ez azt mutatja, hogy ez a többségi határozat így nem az Alaptörvény alapján, hanem a már nem hatályos Alkotmány talaján állva született meg. Ezt nem lehet elfogadni, mert az Alkotmánybírósnak az Alaptörvényt kell védenie, és ennek alapján kell meghoznia határozatait.

[190] A mostani határozatot illetően tehát ki kell jelenteni, hogy az e határozatot meghozó többség döntése a választási regisztrációt alaptörvény-ellenesnek minősítéséről azért sem fogadható el, mert az nem is érinti az alapvető jogok új elvi keretét az Alaptörvényben, és tévesen felteszi, hogy a régi Alkotmányhoz képest az semmilyen változást nem hozott e téren.

[191] 3. Nem értek egyet azzal sem, hogy a többségi határozat helyt adott az indítványozó kérésének, és alaptörvény-ellenessé minősítette a kereskedelmi tömegművelés politikai kampányból való kizárását tartalmazó 151. §-t. Ez a rendelkezés a választási kampány legköltségesebb tételét képes radikálisan csökkenteni, hisz a kereskedelmi televíziók politikai reklámjai a percenkénti többmilliósi költségekkel a tapasztalatok szerint az összes pártot adósságba kergetik, és a politikai korrupció egyik legfőbb oka épp a választási kampányokhoz szükséges sok százmilliósi és milliárdos összegek előteremtése. Ez a szabályozás ennek kívánt gátat szabni, és a demokratikus politikai akaratképzés tisztasága mint

alaptörvényi érték ezt a legnagyobb mértékben igazolja. Megítélésem szerint a 151. § rendelkezései alapvetően megfelelően fektetik le a közmédiára korlátozott médiaszolgáltatások terén a választási kampányok lefolyásának szabályozását, és a részleteket illetően az egyenlőség szigorú megteremtésének követelményeit. Az itteni előírásokon túl azonban – majd a következő választások lefolyása fényében létrejött tapasztalatok alapján – célszerűnek látszik később megfontolni, hogy esetleg milyen további alaptörvényi követelményeket kell még előírni ahhoz, hogy ne legyen gond a mindenkori kormánypártok és az ellenzék médiához jutása terén az egyenlőség vonatkozásában. E tapasztalatok előtt azonban a jelenlegi rendelkezések erre eleendőnek látszanak.

- [192] A filmszínházak politikai kampányban való felhasználásának tiltását a 152. § (5) bekezdésben én is túlzottnak gondolom. Ezt a tiltást nem indokolják sem a kialakult kampánytechnikák, sem a széles tömegek elérésének esélyei ezzel az eszközzel, így ennek választási költségek növelésére tett hatása – és a politikai korrupció közvetett ösztönzése ezen az úton – nem indokolja a tilalmat. Ezért e bekezdés alaptörvény-ellenessé minősítését én is támogatom.

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró
különvéleménye

- [193] A többség által elfogadott határozat rendelkező részének 1.–5. pontjával, valamint az ahhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet. A többség által támogatott határozatban végigvezetett alkotmányjogi érvelés koncepciójának logikai kiindulópontja álláspontom szerint téves, ezáltal maga a végkövetkeztetés is helytelen. Mindemellett az Alkotmánybíróság jelen ügyben lefolytatott eljárását az Alaptörvény szellemével is ellentétesnek tartom.
- [194] 1. Megítélésem szerint a jelen határozat meghozatalát olyan súlyú eljárási hibák és döntő elvi tévedések övezik, amelyek ellentétben állnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) egyértelmű szövegével.
- [195] Álláspontom kifejtéséhez szükséges először szó szerint idézni a köztársasági elnök Alkotmánybírósághoz intézett, előzetes normakontrollra irányuló indítványának a kérelem tárgyát meghatározó részét: „Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Törvény 88. §-a, 92. §-a, 151. §-a, 152. § (5) bekezdése, 154. § (1) bekezdése és a 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja meg és

alaptörvény-ellenességét a jelen kérelemben foglaltak részletes indokolására tekintettel állapítsa meg. Indítványozom továbbá, hogy az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján a Törvény jelen indítványban megjelölt rendelkezésekkel szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezéseire is terjedjen ki [...]”

- [196] Az Abtv. 52. § (3) bekezdése – amely szabály tulajdonképpen a valamennyi jogágban megtalálható, az Alkotmánybíróságra is irányadó „indítványhoz kötöttség” elvét lazítja fel, amennyiben lehetővé teszi, hogy „az Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené.” Az Abtv. (amely meggyőződésem szerint az Alkotmánybíróságra nézvést kötelező norma) tehát két feltétel együttes fennállása esetén engedi meg az indítványban megjelölt jogszabályok mellett további, az adott jogszabályon belüli rendelkezések vizsgálatát. Szükséges ehhez egyrészt az, hogy a támadott rendelkezésekkel az indítványban nem szereplő egyéb rendelkezések szoros tartalmi összefüggésben álljanak, másrészt pedig az, hogy a „kiterjesztett” vizsgálat elmaradása a jogbiztonság sérelmét eredményezze. A két feltételt álláspontom szerint csakis egymásra tekintettel, azok összefüggésének fényében lehet értelmezni.
- [197] Ezen értelmezés megítélésem szerint kizárólag azt az eredményt hozhatja, miszerint az Alkotmánybíróság a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel csak akkor terjesztheti ki vizsgálódását az indítványban nem szereplő rendelkezésre, ha a támadott rendelkezések esetleges megsemmisítése esetén az indítvánnyal nem érintett szabályok értelmezhetetlenné, avagy a jogszabály egyéb rendelkezéseivel, illetőleg céljával ellentétessé válnának, illetőleg – a megsemmisítés eredményeképpen – elvesztenék normatív alapjukat, az adott jogintézmény „lecsonkulna”, ebből fakadóan pedig a jogalkalmazó számára a jogbiztonságot érintő módon sérülne a normavilágosság követelménye. Az Abtv. szóban forgó, az indítványhoz kötöttség elve alóli szűk kivételt megengedő rendelkezése tehát tulajdonképpen az indítvánnyal érintett egyes jogszabályokon belül a teljes norma koherenciáját hivatott garantálni az esetleges megsemmisítés miatt előálló értelmezési problémákra tekintettel.
- [198] A jelen esetben azonban erről szó sincs. Az indítványozó a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem (a továbbiakban: regisztráció) jogintézményét, azaz a választási jog gyakorlásának e kérelem előterjesztéséhez kötését nem támadja. Az indítványozó külön is kitér arra, hogy a választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) ezen új intézményének alkotmányosságát – mivel azt az Alaptörvényben (is) rögzíti – nem vizsgálta. A köztársasági

elnök csupán a regisztráció egyes, technikai jellegű részletszabályait támadta meg az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság ehhez képest – álláspontom szerint helytelenül, egyszersmind a hatáskörére vonatkozó törvényi kereteket messze túl lépve – kiterjesztette a vizsgálatát a törvény azon szakaszaira, amelyek magának a regisztráció jogintézményének az alapját jelentik. Az Abtv. 52. § (3) bekezdésében szereplő, szűk kivételt engedő szabály egyértelmű és világos logikáját az Alkotmánybíróság ezáltal furcsamód a fonákjára fordította. Nem a szóban forgó jogintézmény alapját és lényegét meghatározó rendelkezés van ugyanis a jogbiztonságot is érintő szoros tartalmi összefüggésben a kapcsolódó részletszabályokkal, hanem éppen fordítva. Az Alkotmánybíróság tehát fordított esetben járt volna el törvényesen, azaz akkor, ha az indítvány a jogintézményt megalapozó rendelkezést támadta volna, mert – egy esetleges megsemmisítés esetén – a jogintézmény tartalmát kibontó részletszabályok nyilvánvalóan értelmetlenné (jogszabályi alap nélkül) értelmezhetlenné, következésképpen a jogbiztonságot sértővé válnának, ezért [az Abtv. 52. § (3) bekezdése alapján] a kiterjesztett vizsgálat tárgyát képezhetik. A jelen esetben azonban a részletszabályok megsemmisítése nyilvánvalóan nem teszi értelmetlenné /értelmezhetlenné/ az intézményi alapot képező rendelkezést, csupán a jogalkotó számára teremt kötelezettséget a részletszabályok ismételt, immáron az Alkotmánybíróság által kifejtett szempontokat figyelembe vevő megalkotására.

[199] Eljárási hiányosságnak találok továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság – azt követően, hogy a köztársasági elnöki indítvány tárgyához szorosan kapcsolódó, az indítványozói szándékot nyilvánvalóan befolyásoló, az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseivel kapcsolatos döntését meghozta – nem kérte ki a köztársasági elnök nyilatkozatát a lényegesen megváltozott jogi környezetre tekintettel.

[200] Noha az Abtv. 53. § (6) bekezdése értelmében az indítvány – az alkotmányjogi panasz kivételével – nem vonható vissza, az indítvány kiegészítésének/ módosításának, azaz megváltoztatásának nincs semmilyen akadálya, az Alkotmánybíróság gyakorlatában számtalanszor éltek is e jogukkal az indítványozók, különösen az irányadó jogszabályi környezet megváltozása esetén. (Meggyőződésem szerint az indítványozó ezt jelen esetben is megtette volna, ha a megváltozott körülményekről időben értesülhetett volna.) Az Abtv. 57. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság jogosult nyilatkozattételre felhívni az indítványozót, amely jogosítvány nyilvánvalóan (többek között) a jelenlegihez hasonló helyzetekre tekintettel került az Alkotmánybíróság eljárást szabályozó törvénybe. [Megjegyzem, az Alkotmánybíróság e jogosítványát éppen a jelen döntés tulajdonképpeni „párjának” te-

kinthető, Ár.-ral kapcsolatos határozatának meghozatala előtt már gyakorolta. Akkor az ombudsmant, mint indítványozót hívta fel nyilatkozattételre a megváltozott jogi helyzetre (tudniillik az Alaptörvény időközbeni módosítására) tekintettel. A jelen ügyben azonban ez az aktus elmaradt, melynek eredményeképpen álláspontom szerint az Alkotmánybíróság az indítványozó felismerhető (de legalábbis valószínűsíthető) szándékával ellenkező, az indítványt mintegy „kihasználó” döntést hozott. Kifejezetten hibásnak tartom ezért a határozat III. pontjában szereplő azon megállapítást, miszerint az indítványozó kérelmének terjedelmét nem szűkítheti. Ez egyrészt ellentétes az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, másrészt semmilyen – az Alaptörvényben, avagy az Abtv.-ben szereplő – rendelkezésből nem vezethető le. Mindemellett azt is rögzíteni kell, hogy nem tekinthető szükségszerűen az indítvány szűkítésének az, ha az indítványozó nyilatkozatban a korábban alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok helyett másokat jelöl meg. Ez ugyanis az indítvány módosítása. A határozat hivatkozik továbbá arra is, hogy már csak a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárásban rendelkezésre álló 30 napos törvényi határidő sem teszi lehetővé az indítványozó megkeresését. Ezt az érvelést ugyancsak tévesnek, minden alapot nélkülözőnek tartom. Nem vitás ugyanis, hogy egy ilyen „levélváltást” három munkanapon belül perfektuálni lehetett volna, ami az ügy törvényes határidőben történő elintézését nyilvánvalóan nem veszélyeztette volna.]

[201] Az Alkotmánybíróság a regisztráció intézményének alaptörvény-ellenességét kizárólag az azt tartalmazó Alaptörvényi rendelkezés formai okokra történő hivatkozással való megsemmisítését követően, valamint a még ezen döntése előtt előterjesztett, a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos elnöki indítvány „birtokában” mondhatta csak ki. Eljárása során azonban az Alkotmánybíróság megítélésem szerint hatáskörét túllépte, a hatalommegosztás elvére épülő funkciójának keretein ezúttal messze túlterjeszkedett.

[202] 2.1. A fentiekben bemutatott eljárási hibáktól függetlenül a határozatban levezett érdemi alkotmányjogi érvelést is alapjaiban tévesnek tartom.

[203] A határozat a regisztráció alkotmányosságát vizsgáló részében kiindulópontként rögzíti, miszerint a választójog gyakorlásának előzetes regisztrációhoz kötése az Alaptörvény XXIII. cikkében garantált politikai alapjog, azaz a választáshoz való jog korlátjának tekintendő. Ebből fakadóan pedig a vizsgált szabályozás alkotmányossága az Alaptörvény alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezésében foglalt kritériumok alapján [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] vizsgálendő felül, azoknak meg kell felelnie. Következésképpen, a választójog gyakorlásá-

- nak előzetes regisztrációhoz kötése, mint a választás alapjogának korlátozását megvalósító törvényi előírás csak akkor felelhet meg az Alaptörvény előírásainak, ha más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges, az elérni kívánt céllal arányban áll, és az alapvető jog lényeges tartalmát tisztelben tartja. A határozatban kifejtett álláspont szerint pedig a regisztráció más alapjog, avagy alkotmányos érték védelme érdekében nem szükséges, ezért a választáshoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg.
- [204] Ez a logikai levezetés azonban álláspontom szerint hibás premisszán alapul.
- [205] A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztése, mint a választójog gyakorlásának törvény által előírt előfeltétele nem tekinthető az alkotmányjogi terminológia szerinti alapjogi „korlátnak”, így értelemszerűen az alapjogi korlátozás megengedhetőségének feltételrendszerét szabályozó alaptörvényi rendelkezés [I. cikk (3) bekezdés)] sem alkalmazandó a szóban forgó rendelkezés tekintetében. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szereplő alkotmányos mérce (szükségesség-arányosság teszt) a jelen ügyben vizsgált törvényi rendelkezések vonatkozásában megítélésem szerint tehát nem irányadó.
- [206] Álláspontom szerint ugyanis alapjogi korlátozást kizárólag olyan normatív rendelkezés valósíthat meg, amely az adott állampolgári jogosítvány gyakorlását az állampolgár személyében, illetőleg egyéb körülményeiben rejlő akár objektív, akár szubjektív okra hivatkozással zárja ki, avagy nehezíti el oly mértékben, hogy az az ellehetetlenítéssel ekvivalens. Az alkotmányjogi dogmatika szóhasználatában csak az olyan rendelkezés tekinthető tehát álláspontom szerint egy alapjog korlátját megvalósító rendelkezésnek, amely a szóban forgó jog gyakorlását bizonyos, az adott állampolgár által nem befolyásolható körülményre tekintettel kizárja (pl.: életkor, faj, bőrszín, iskolai végzettség, egyéb cenzus stb.), avagy olyan feltételhez köti, amely az adott állampolgár által ugyan – elméletileg – teljesíthető, a gyakorlatban azonban csupán oly aránytalan nehézségek árán, ami végső soron a joggyakorlás ellehetetlenítését jelenti. Másképp fogalmazva: az jelenti egy alapjog korlátját, ami annak gyakorlásától megfoszt.
- [207] Álláspontom szerint ezért a jelen ügyben elsőként azt kell(ett volna) vizsgálni, hogy a választójog gyakorlásának központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemhez kötése a fentiek szerint értelmezett alkotmányjogi fogalom tartalma alapján az alapjog szempontjából „korlátnak” tekinthető-e, avagy sem.
- [208] Véleményem szerint ezen megkerülhetetlen előkérdésre a válasz nemleges, ezért a további vizsgálatból az Alaptörvény alapjog-korlátozás megenged-
- hetőségére vonatkozó kritériumrendszerét lefektető rendelkezése kirekesztendő.
- [209] Megítélésem szerint a regisztráció csupán egyszerű adminisztratív feltétele a választójog gyakorlásának, amely egyébként a választási eljárás összetettségéhez, a választásnak az ország egészére, valamennyi állampolgárára kiható eredményéhez képest csekély jelentőségű, technikai jellegű kérdésnek tekinthető. A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztése – tekintettel a benyújtásra nyitva álló igen hosszú időre, valamint a kérelmezés többféle módjára stb. – az állampolgár számára nem jelent nagyobb megterhelést, mint egy postai csekkbefizetés, avagy egy reggeli bevásárlás. Ezért a vizsgált jogintézmény nem fosztja meg az állampolgárt a választójogától, és nem is lehetetleníti vagy nehezíti el súlyos mértékben annak gyakorlását, tehát nem jelenti a választáshoz való alapjog korlátját. (Ennyi erővel az is a választójog korlátja volna, hogy az állampolgárnak a szavazókörben kell leadnia a szavazatát, azaz – szélsőséges esetben – akár több kilométert is gyalogolnia kell, esetlegesen tömegközlekedési eszközt kell igénybe vennie, menetjegyet kell váltania. A határozat logikáját alapul véve azt is a választáshoz való alapjog korlátjának kellene tekinteni, hogy csak meghatározott időpontban szavazhat az állampolgár, így esetlegesen a napi/heti programját át kell szerveznie stb.)
- [210] Nyilvánvaló tehát, hogy az előzetes regisztráció elvárása a jogalkotó részéről – a részletszabályokra is figyelemmel – olyan, a választási eljárás lebonyolításához kapcsolódó, technikai természetű előírás, ami az állampolgárok számára a mindennapi életvitelben tömegesen előforduló, adminisztratív jellegű feltételt szab, ezért az alkotmányjogi terminológia értelmében alapjogi korlátnak nem tekinthető. Megjegyzem mindemellett, hogy a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem, mint a választójog gyakorlásának előfeltétele, már csak azért sem tekinthető a választójog korlátjának, mert amennyiben az állampolgár e feltételt nem teljesíti, úgy egyúttal azt a szándékát is kifejezésre juttatja, hogy a választás jogával nem kíván élni, gyakorolni nem kívánt jog tekintetében pedig a jogkorlátozás logikailag fel sem merülhet.
- [211] 2.2. A fentiekben kifejtett álláspontomtól függetlenül, még ha el is fogadnánk a többség által elfogadott határozatban végigvezetett azon okfejtést, melynek kiindulópontja a regisztráció alapjogi korlátozást megvalósító mivolta, a határozat végkövetkeztetése megítélésem szerint továbbra is helytelen. A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem törvényi előírását ugyanis számos körülmény indokolja és teszi ezért szükségessé.
- [212] Ahogy arra maga a határozat is utal, az alapvető jogok biztosának AJB-267/2012. számú jelentése rögz-

- zíti, hogy „32 677 db. olyan érvényes lakcímgazolvány van a polgárok birtokában, amely lakcímadatot nem tartalmaz”. Leszögezi azt is, hogy „a lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan arra, hogy valóság-hű módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó- és tartózkodási helyéről”.
- [213] Ahhoz, hogy az állampolgár gyakorolhassa a választójogát, elengedhetetlenül szükséges az ennek idejéről, módjáról és helyéről történő pontos állami tájékoztatás, azaz az értesítés. Az értesítés postai úton történik (más módon jelenleg ez nem megoldható). Az illetékes állami szerv a korábbi választási eljárási törvény értelmében a rendelkezésre álló személyi- és lakcímadatokra vonatkozó nyilvántartás adatai alapján postázta ki az értesítéseket, ennek eredményeképpen pedig számos esetben előfordult, hogy – tekintettel a nyilvántartásban szereplő lakó- vagy tartózkodási helyre vonatkozó adatok fiktív, már nem aktuális stb. mivoltára – az állampolgár ténylegesen nem kapta meg a neki szóló értesítést. Annak érdekében tehát, hogy az értesítés valamennyi választásra jogosult állampolgárhoz eljusson, és ezáltal az állampolgárok minél szélesebb rétege élhessen a választási jogával, a központi névjegyzékbe vétel iránti külön kérelem bevezetése szükséges előírásnak tekinthető.
- [214] Jóllehet – ahogy arra a határozat is utal – a törvény a jelenlegi formájában a regisztrációs kérelem tartalmi elemeként nem tünteti fel a választópolgár lakcímadatát [90. § (1) bek.], ugyanakkor a törvény [90. § (2) bek.] lehetővé teszi, hogy a kérelmező közölje, ha a bejelentett lakcímétől eltérő értesítési címre kéri megküldeni a választási szervek értesítéseit. Emellett meglátásom szerint üdvös volna, ha a törvény a lakcímadat feltüntetését is megkövetelné a kérelemben, így ugyanis a személyi és lakcímnnyilvántartás adatai, illetőleg a kérelemben szereplő adatok közötti esetleges (egyébként igen gyakori) eltérés a választási szervek által felismerhetővé válna, s így az értesítések kézbesítésével kapcsolatos fentiekben kifejtett diszfunkciók kiküszöbölhetővé válnának. Tekintettel az alapvető jogok biztosának jelentésére nyilvánvaló, hogy a lakcímnnyilvántartás a jelenlegi formájában jogállami kockázatokat hordoz, a valós lakóhely tekintetében ugyanis számos esetben nem ad megfelelő eligazítást a választás lebonyolításáért felelős szervek számára. A regisztráció intézménye – a fent vázolt hiányosságokból eredő akadályok elhárítása, mint az állam kiemelten fontos feladatának teljesítése érdekében – azt segíti elő tehát, hogy a választójog gyakorlására valamennyi magyar választópolgárnak azonos feltételekkel legyen lehetősége. Az Alkotmánybíróságnak ezért legfeljebb azt (és nem többet) lett volna indokolt jeleznie a törvényhozó felé, miszerint a névjegyzékbe vételi eljárás során a választópolgár valós (tényleges) lakcímadatának bejelentése is elengedhetetlenül szükséges.
- [215] Ugyancsak az előzetes regisztráció indokoltságát támasztja alá az állampolgárok közügyek iránti érdeklődésének megerősítése, ezáltal a közhatalom gyakorlásában történő részvétel iránti igény, végső soron pedig törvényalkotói hatalom összetétele felől hozott választói döntés megalapozottságának elmélyítése. Álláspontom szerint alkotmányos értéknek tekintendő a nép közvetett hatalomgyakorlásban való megfontolt és tudatos részvétele, ugyanis, ha a választásokon kifejezett népakarat mögött az egyén tudatos választópolgári megfontolása áll, akkor az az egész ország érdekét, a demokrácia hatékonyabb működését és kiteljesedését szolgálja.
- [216] Összegezve tehát, álláspontom szerint a központi névjegyzékbe vétel kérelmezését előíró szabályozás nem valósít meg alapjogi korlátozást, csupán alkotmányjogi értelemben korlátnak nem minősülő, a választás eredményes lebonyolítását elősegítő, adminisztratív jellegű rendelkezés. Ebből fakadóan a vizsgált jogszabály tekintetében az alapjogi korlátozásra vonatkozó szükségesség-arányosság teszt a jelen esetben értelemszerűen nem releváns. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatában leszögezte, hogy a választójog „olyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály [...] határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit. [...] Az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során.”
- [217] Véleményem szerint a vizsgált jogszabály vonatkozásában az alkotmánybíróság korábbi döntésének előbb idézett megállapításaiból kellett volna kiindulni.
- [218] 3. Nem értek egyet a tervezet politikai reklámokkal, hirdetésekkel, valamint a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos megállapításaival sem.
- [219] A vizsgált törvény értelmében kampányidőszaknak a választás napját megelőző 50. naptól a választás napjáig terjedő időszak tekintendő. Kétségtelen, hogy az új koncepció szerint a korábbi kampánycsend intézménye kikerült a választási eljárás rendszeréből, ugyanakkor számos garanciális szabály maradt meg, illetőleg került be újonnan a törvénybe, amelyek a demokratikus értékek minél teljesebb érvényesülését szolgálják a választási eljárás során. A politikai reklám közzétételét korlátozó szabály [151. § (1)–(3)] értelemszerűen korlátozza a véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, ám távolról sem szükségtelenül, avagy aránytalan módon. A kereskedelmi médiumok politikai reklám közvetítésé-

- ből történő kizárása több szempontból is indokoltnak tekinthető.
- [220] Fontos alkotmányos értéként ismerendő el álláspontom szerint az, hogy valamennyi jelölő szervezet (párt) egyenlő eséllyel induljon abban a politikai versenyben (kampány), melynek célja – az állam érdekeinek figyelembevételére alapján – a választók kiegyensúlyozott, arányos és hitelt érdemlő tájékoztatása mindazon körülményekről, amelyek a választói álláspont és akarat kialakításában szerepet játszanak. Ugyancsak a választási eljárás demokratikusabb lebonyolítását szolgálja az, hogy a jelölő szervezetek egyenlő mértékben, teljesen egységes szabályok mentén, és ingyenesen jutnak hozzá a média eszközeihez, ezáltal megvalósítva egyrészt a pártok közötti esélyegyenlőséget, másrészt pedig a választói akaratnak a média „túlhatalmával” szembeni védelmét. Az ingyenesség és a szabályozás egységessége mindemellett a pártfinanszírozás mögött rejlő közismert visszaélések és egyéb törvénysértések (végső soron pedig a korrupció) visszaszorítását célzó törekvések eredményességét is elősegíti.
- [221] A választói akarat zavartalan és nemkívánatos körülmények befolyásától mentes kialakítása, illetőleg kinyilvánítása, úgyszintén a jelölő szervek politikai versengésében megvalósuló esélyegyenlősége, valamint a politikai korrupció elleni hatékonyabb küzdelem érdekében tehát a kereskedelmi média politikai reklámkövetítésből történő 50 napos kirekesztése szükséges és arányos korlátozásnak tekinthető.
- [222] A törvény 151. § (3) bekezdésében szereplő 48 óra – a politikai reklám és hirdetés tekintetében általános (a közmédiára is kiterjedő) – kampánycsend intézménye úgyszintén szükséges és indokolt, a korábbi gyakorlathoz hasonló szabályozás, amely ugyancsak a választói akarat kifejezésének alapos megfontolását hivatott elősegíteni.
- [223] Megítélésem szerint tehát a választói vélemény nemkívánatos elemek befolyásától mentes formálását és a választói akarat szabad kifejezését, úgyszintén a kampányfinanszírozás tisztaságát a választási eljárás során biztosítani kell, ez az állam demokratikus működését szolgáló kiemelten fontos állami célként tekintendő, amely a véleménynyilvánítás szabadságával szemben is elsőbbséget élvez. Alkotmányos értéként kezelendő ezért a politikai versenyben a jelölő szervezetek számára biztosított valódi esélyegyenlőség, valamint a választói vélemény kialakításának védelme a fogyasztói társadalom logikája szerint működő kereskedelmi média marketing- és bulvárszemléletétől. E célok és értékek álláspontom szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a törvény 151. §-a által történő, mintegy 50 napos korlátozásának alkotmányosan elfogadható és méltányolható indokai.
- [224] A határozat rendelkező részének 3. és 4. pontjaiban foglalt döntéssel és a kapcsolódó indokolással sem értek egyet. A politikai hirdetések filmszínházakban történő közzétételét korlátozó rendelkezés alkotmányosságának megítélése álláspontom szerint jóval alaposabb, a szóban forgó médium speciális jellegéből eredő sajátosságokat is figyelembe vevő vizsgálatot kíván, a határozat azonban ezt elmulasztja, s csupán a törvény 151. §-ának egyéb rendelkezéseire vonatkozó vizsgálat megállapításaira utal vissza.
- [225] Úgyszintén elnagyoltnak tartom a határozat közvélemény-kutatások bemutatását korlátozó rendelkezés (154. §) alaptörvény-ellenességét kimondó részéhez kapcsolódó indokolást. A határozat – a 6/2007. (II. 27.) AB határozat, precedens döntés ismertetése során – részletesen bemutatja, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi választási eljárásról szóló törvény közvélemény-kutatások bemutatásának (8 napos) korlátozásával kapcsolatos rendelkezéseit a véleménynyilvánítási szabadság szükséges, de aránytalan korlátozásának minősítette. A határozat emlékeztet továbbá arra is, hogy a korábbi döntés a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalának korlátozása csupán a kampánycsend időszakában (a választás napját megelőző nap 0. órájától) tekinthető a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányosan elfogadható, azaz arányos korlátozásának. Álláspontom szerint azonban a korábbi alkotmánybírósági döntés releváns megállapításainak fentiek szerinti pusztai ismertetése – tekintettel a lényegesen megváltozott jogszabályi környezetre is – nem elegendő a rendelkező részben szereplő döntés igazolásához.
- [226] Mindezek alapján a határozat 3. és 4. pontjában kifejezett döntést sem tudom támogatni.
- [227] A határozat a rendelkező rész 5. pontjában a vizsgált törvény 353. § (4) bekezdését semmisíti meg. Tekintettel arra, hogy ez a döntés a már említett (dátumszerűen) korábbi, az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 23. cikk (3) bekezdését megsemmisítő határozatból formai okok alapján logikailag szükségszerűen következik, külön nem térek ki rá, hanem a szóban forgó döntéshez csatolt különvéleményemben foglaltakat tartom e tekintetben is irányadónak.

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: I/3653/2012.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 3. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3001/2013. (I. 15.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott Kfv.V.35.476/2011/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó a Kúria Kfv.V.35.476/2011/8. számú felülvizsgálati ítéletével szemben terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a Kúria felülvizsgálati ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. E mellett az indítványozó indítványozta az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Itvm.) 28. § (2) bekezdésével módosított és az indítványozó ügyében a 61. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 26. § (2) bekezdése [a továbbiakban: Itv. módosított 26. § (2) bekezdése] alaptörvény-ellenességének a megállapítását is.
- [2] A panaszos az illeték ügyében eljáró illetékhivatal fizetési meghagyásában előírt és az illetékfizetés tekintetében felfüggesztett visszterhes vagyónáruházási illeték törlését kérelmezte. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékes regionális adóigazgatósága (a továbbiakban: NAV) a kérelmet elutasította az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése alapján. A NAV azzal indokolta a döntését, hogy az indítványozó nem rendelkezik a nevére szóló jogerős használatbavételi engedéllyel, ami törvényi feltétele a beépítési illetékmentesség alkalmazhatóságának. A panaszos ezt követően keresetet indított a NAV-val szemben a bíróság előtt, amelyben kérte a NAV jog-

erős határozatának a javára történő megváltoztatását, vagy az említett határozat hatályon kívül helyezését. Érvelése szerint a panaszos (felperes) ingatlanszerzése illetékmentes volt. Az eljáró bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította, indokolása szerint a NAV helyesen állapította meg azt, hogy a vizsgált esetben nem teljesültek a beépítési illetékmentesség törvényi feltételei. Az indítványozó a bíróság jogerős ítéletével szemben felülvizsgálati eljárást kezdeményezett a Legfelsőbb Bíróság előtt. Felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a kereseti kérelem teljesítését vagy a bíróság új eljárásra utasítását kérte. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.V.35.476/2011/8. számú ítéletével a bíróság jogerős ítéletét a hatályában fenntartotta. A Kúria osztotta a bíróság álláspontját abban a kérdésben, hogy a felperes (panaszos) nem felelt meg az Itv. módosított 26. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeknek. A Kúria – egyezően a bíróság ítéleti indokolásával – kifejtette azt, hogy a vagyonszerzőnek kell teljesítenie a beépítési illetékmentesség feltételeit, így azt is, hogy az adásvételi szerződésben vállalt beépítést teljesítette. Az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése értelmében a vagyonszerzőnek a beépítés megtörténtét a nevére szóló (jogerős) használatbavételi engedéllyel kellett igazolnia. A NAV törvényesen utasította el az illeték törlésére irányuló kérelmet, mivel a felperes (panaszos) nem rendelkezett a nevére szóló jogerős használatbavételi engedéllyel, az engedély nem a felperes (panaszos), hanem a felperes bizományosának a nevére szólt.

- [3] Az indítványozó a Kúria felülvizsgálati ítéletét azért tekintette alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint a Kúria olyan jogszabályt alkalmazott a döntése meghozatala során, amelynek a megalkotására vonatkozó Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] nem tartották be. Az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése az indítványozó szerint ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdésével és sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét. E mellett az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése sérti az emberi méltósághoz való jogot, mivel hátrányosan korlátozza az indítványozó gazdasági társaság általános cselekvési szabadságát. Az indítványozó érvelése szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése azért sérti, mert

- visszamenőleges hatállyal állapít meg kötelezettséget az indítványozó terhére akkor, amikor a beépítési illetékmentesség feltételének igazolásaként – 2005. január 1-jétől – előírja, hogy a felépült lakóház (jogerős) használatbavételi engedélyének a vagyonszerző nevére kell szólnia. A kifogásolt módosítás olyan igazolási módot határoz meg a beépítési illetékmentesség feltételeként, amely az ingatlan adásvételi szerződés illetékkiadásra történő bemutatásakor kifejezetten nem szerepelt az Itv. 26. § (2) bekezdésében, azt a joggyakorlat alakította ki, és ezt követően az Itv. kifogásolt módosításával vett át csak a jogalkotó az Itv.-be. A visszamenőleges hatályú jogalkotást az indítványozó azért látta fennállónak, mert az Itv. módosított 26. § (2) bekezdését – az Itvm. 61. § (4) bekezdése alapján – az indítványozó illetékügyében is alkalmazni kellett. A beépítési illetékmentesség az Itv. módosított 26. § (2) bekezdésében foglalt és a panaszos által kifogásolt törvényi feltétele (a vagyonszerző nevére kell szólni a jogerős használatba vételi engedélynek) az indítványozó szerint azért sérti az emberi méltóság alapjogából eredő általános cselekvési szabadságot, mert az „illetékmentesség elvállalásakor” nem ismert körülményre tekintettel várja el a már megkötött szerződések teljesítését. Az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése az emberi méltóság alapjogából eredő általános cselekvési szabadság alapján, az „illetékmentesség elvállalásakor” hatályos jogszabályoknak megfelelően megkötött szerződések megváltoztatását azok teljesítési szakaszában várja el a panaszostól, annak érdekében, hogy a megváltoztatott illetékmentességi feltételt teljesíthesse. A panaszos álláspontja összegzéseként kérte a Kúria [Itv. módosított 26. § (2) bekezdését alkalmazó] felülvizsgálati ítéletének a megsemmisítését, mert az véleménye szerint olyan jogszabály alkalmazásán alapul, amely egyrészt az illetékmentesség tekintetében visszamenőleges kötelezettséget ír elő, másrészt sérti a panaszos emberi méltóság alapjogából eredő általános cselekvési szabadságát, s mint ilyen alaptörvény-ellenes.
- [4] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz formai szempontú vizsgálata alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem fogadható be.
- [5] Az alkotmányjogi panasz tartalma alapján az Itv. módosított 26. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányult. Ebből következően az indítvány indokolása a sérelmezett bírósági döntés (az ebben foglalt jogértelmezés/jogalkalmazás) alaptörvény-ellenességét nem támasztja alá. Az Itv. módosított 26. § (2) bekezdésnek, mint a panaszos egyedi ügyében alkalmazott törvényi rendelkezésnek az alaptörvény-ellenessége nem az Abtv. 27. §-ában, hanem a 26. § (1) bekezdésében

szabályozott alkotmányjogi panasz keretében vizsgálható. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz tárgya lehet ugyanis a bírósági eljárásban (a panaszos egyedi konkrét ügyében) alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének a vizsgálata. A panaszos nem terjesztett elő határozott kérelmet az Itv. hivatkozott rendelkezésének a megsemmisítésére, és alkalmazásának az egyedi ügyében történő kizárására. Erre tekintettel az indítvány indokolása nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltaknak.

- [6] Az indítvány nem felel meg továbbá az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt törvényi követelménynek sem, mivel nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állítja. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogi személynek nincs emberi méltósága (az emberi méltóság alapjogából eredő, a természetes személyeket megillető általános cselekvési szabadsága), ezért a vizsgált esetben a jogi személy-indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alaptörvényi rendelkezése – *in abstracto* – nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogának. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának az indítványozó által állított sérelme, a Kúria jogerős felülvizsgálati ítéletével összefüggésben nem értelmezhető; az Itv. módosított 26. § (2) bekezdésének erre alapított alaptörvény-ellenessége az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben nem vizsgálható.
- [7] A fent kifejtettekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontjában és 52. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt törvényi követelményeknek, ezért az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése valamint 64. § d) pontja alapján az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasította.

Budapest, 2013. január 4.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k., Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3355/2012.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3002/2013. (I. 15.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.X.30.354/2011/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozók jogi képviselőjük útján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Gfv.X.30.354/2011/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását, az ítélet perköltségről rendelkező részének megsemmisítését kérik, továbbá indítványozzák, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel az ügyben elsőfokon eljáró Fővárosi Bíróságot arra, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott ítélete perköltségről rendelkező részének, valamint a felülvizsgálati eljárás alapját képező jogerős ítélet perköltségről rendelkező részének végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig függesse fel.
- [2] Az indítványozók, akik a Magyar Telekom Távközlési Nyrt. kiszámlázottai, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 45. §-a alapján keresetet nyújtottak be a társaság 2010. évi közgyűlési határozatainak hatályon kívül helyezése iránt. Az eljáró bíróságok az indítványozók keresetét elutasították, a felülvizsgálati bíróságként eljáró Kúria az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletével a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletét hatályában fenntartotta. Az indítványozók az ítéletek perköltséget megállapító rendelkezéseit sérelmezik. A kereset elutasítása mellett az elsőfokú bíróság az indítványozókat bruttó 1 250 000 Ft perköltség megfizetésére kötelezte, a másodfokon eljáró bíróság az elsőfokú perköltség összegét 4 000 000 Ft + áfa összegre emelte, és a felpereseket további 2 000 000 Ft + áfa másodfokú perköltség és 131 250 Ft fellebbezési illeték megfizetésére kötelezte. A felülvizsgálati eljárásban hozott ítélet az indítványozókat további 1 464 767 Ft munkadíj, valamint 311 407 Ft felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére kötelezte. Az indítványozók így pervesztességük folytán mindösszesen 9 096 017 Ft és ennek kamatai megfizetésére kötelesek.
- [3] Az indítványozók már az elsőfokú ítélet ellen benyújtott fellebbezésükben, majd felülvizsgálati ké-

relmükben is hangot adtak a – véleményük szerint – tisztességes eljárással össze nem egyeztethetően magas perköltség miatt őket ért jogsérelmüknek. Álláspontjuk szerint azonban a Fővárosi Ítéltábla és a Kúria döntései a fellebbezésben, illetve a felülvizsgálati kérelemben felhozott indokokat nem vizsgálták, azok figyelmen kívül hagyását nem indokolták, indokolási kötelezettségüknek nem tettek eleget.

- [4] Az indítványozók előadták, hogy a perben csatolt megbízási keretszerződést az alperes társaság az ítéletekben feltüntetett ügyvédi irodák közül csak egyikükkel kötötte meg, amely keretszerződés nem kizárólag a perre vonatkozott, annak tárgya általános polgári jogi és egyéb általános jogi támogatás. A keretszerződés éppen keretjellegeből fakadóan alkalmatlan arra, hogy perköltség-igény alapjául szolgáljon, mivel a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 75. § (1) bekezdése szerint a perköltség csak a perrel kapcsolatban felmerült költség lehet. Az indítványozók szerint az eljáró bíróságok nem indokolták annak figyelmen kívül hagyását, hogy a keretszerződés alapján csatolt kimutatások és teljesítésigazolások szerint megállapíthatatlan, hogy mi az a költség, ami ténylegesen az adott perrel kapcsolatban merült fel.
- [5] Az indítványozók álláspontja szerint az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz fűződő jogukat, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben foglalt bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való jogot.
- [6] Az alaptörvény-ellenességet illetően az indítvány részletesen hivatkozik az Alkotmánybíróság korábbi releváns határozataira, a német Szövetségi Alkotmánybíróság egyes döntéseire, és számos, hasonló ügyben született rendes bírósági ítéletre, melyekben a meghatározhatatlan pertárgyértékű ügyekben az eljáró bíróságok még csak hozzávetőlegesen sem hasonló összegű perköltséget, illetve ügyvédi munkadíjat állapítottak meg. A kirívóan magas összegben megállapított perköltséget az indítványozók kifejezetten szankciós jellegűnek tartják, amely alkalmas lehet arra, hogy a jogérvényesítő kiszámlázott magánszemélyeket elzárják, vagy távol tartsák a bírói úttól, kiüresítve ezzel a Gt. 45. §-ában a társasági határozatok megtámadására irányuló per, illetve közvetetten a nyilvánosan működő részvénytársasági forma intézményét.
- [7] A támadott határozatok végrehajtásának az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 61. § (1) bekezdésére hivatkozó felfüggesztésére irányuló kérelmet illetően az indítványozók utalnak arra, hogy azok végrehajtása az indítványozókat súlyos és helyrehozhatatlan gazdasági és pénzügyi hátránnyal fenyegeti, és a végrehajtás elmaradása az Alkotmánybíróság határozatá-

- nak meghozataláig nem okozna súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna.
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem fogadható be. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Jelen közbenső ítéletben ilyen, az ügyet érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség nincs, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítvány nem vet fel.
- [9] 2.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra mutat rá, hogy az alkotmányjogi panasz tartalma szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot biztosító, az Alaptörvény XXVIII. cikkének megsértését állította. Az indítvány ugyan megjelöli az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezési között annak XXIV. cikkét is, azonban mivel jelen ügyben hatósági eljárás nem volt folyamatban, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a Alaptörvény XXIV. cikkének vélt sérelmére nem terjesztette ki.
- [10] 2.2. Az indítványozók alkotmányjogi panasza lényegében annak megállapítására irányult, hogy a bíróságok a perköltség megállapítása során – a szabályoknak megfelelően ugyan, de – a pervesztes félre terhelik a pertárgy-érték nélküli eljáráshoz kapcsolódó igencsak jelentős összegű ügyvédi munkadíjat. Úgy vélték, hogy a kirívóan magas perköltség megállapítása a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezheti, ami jelen esetben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek tekinthető. Az ügyet megvizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [11] Az indítványozók – mint az alapügyek felperesei – a peres eljárás mindhárom szakaszában pervesztesek lettek, a pernyertes alperes pedig a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VII. 22.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) alapján azt indítványozta, hogy a közte és az őt képviselő ügyvédi iroda között létrejött megbízási szerződésben kikötött munkadíjat ítélje meg számára a bíróság az őt képviselő ügyvédi iroda munkadíjaként. A kikötött munkadíj összegét az alperes az ügyvédi irodával kötött keretszerződésnek, valamint a teljesítésigazolásoknak az iratokhoz történő csatolásával igazolta. Az R. alapján a pernyertes félnek a megbízási szerződésben kikötött ügyvédi munkadíjjal egyező mértékű munkadíj megítélésére vonatkozó indítványa esetén a bíróság a munkadíj összegét mérsékelheti. A mérséklés szempontjait (perérték, elvégzett ügyvédi munka mennyisége és minősége) a jogszabály meghatározza, és indokolási kötelezettséget ír elő a bíróság számára. Az iratokból megállapíthatóan az első- és másodfokon eljáró bíróságok jelentősen (75, illetve 50%-kal) mérsékeltek a megítélni kért ügyvédi munkadíj összegét, a perorvoslati szakaszban eljáró bíróságok indokolási kötelezettségüknek is eleget tettek.
- [12] Annak a megítélése azonban – a szélső eseteket kivéve – nem alkotmányossági kérdés, hogy a bíróságok mérséklési jogosultságuk gyakorlásának eredményeként megállapított perköltség-összeg nem el túlzott-e. Annak ugyanis nincs alkotmányossági mércéje, hogy az így előálló fizetési kötelezettség a peres felekre milyen mértékű terhet ró.
- [13] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, nincs hatásköre azonban a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára, így a bizonyítékok felülmérlegelésére, a tényállás megállapítására vagy a jogvitát lezáró határozat tartalmi kritikájára.
- [14] Az indítványozók sem a Kúria eljárásával, sem az azt megelőző ítéletek érdemével kapcsolatosan nem állítottak olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni {hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a 3231/2012. (IX. 28.) AB végzésben; Indokolás [4]}.
- [15] 3. Mivel a Kúria Gfv.X.30.354/2011/8. számú ítéletével összefüggésben az Abtv. 29. §-ában meghatározott, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 29. §-a, továbbá az 56. § (2) és (3) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. január 4.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k., Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3303/2012.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3003/2013. (I. 15.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4.P.21.133/2011/6. számú, valamint a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.738/2011/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4.P.21.133/2011/6. számú, valamint a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.738/2011/5. számú – bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti ügyekben hozott – ítéleteinek alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.
- [3] 2. E két támadott polgári bírósági ítéletet megelőzte egy rágalmazás tárgyában folytatott büntetőeljárás, melynek keretében az indítványozót az első fokú és a másodfokú bíróság egyaránt bűnösnek találta 4 rendbeli rágalmazás vétségében, és vele szemben pénzbüntetést szabott ki. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság azonban a vádlott bűnösségét megállapító ítéleteket hatályon kívül helyezte, és a büntetőeljárást megszüntette. Az ítélet indokolását arra alapította, hogy az ügyben a sértettek által előterjesztett kérelem nem felelt meg a joghatályos magánindítvány kritériumainak, mely büntethetőséget kizáró oknak minősül.
- [4] A felmentését követően az indítványozó bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránt pert indított a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság ellen, melyben arra hivatkozva kért 1 000 000 Ft nemvagyoni kártérítést, hogy vele szemben büntetőeljárás lefolytatásának nem volt helye, emellett sérelmezte azt is, hogy a büntetőeljárás a becsületét és az emberi méltóságát is megsértette. A bíróság az indítványozó keresetét első és másodfokon is elutasította.
- [5] 3. Az alkotmányossági problémát az indítványozó a következőkben látta.
- [6] Az emberi méltóság sérelmével kapcsolatban előadta, hogy az ügyben 5 éven keresztül folyó eljárásban a bíróságok kirívóan súlyos jogszabálysértés ellenére sem állapítottak meg személyiségi jogsértést és kártérítést. Az indítványozó azt is állította, hogy az elhúzódo büntetőeljárással a jó hírneve sérült, szűkebb és tágabb környezete is értesült arról, hogy megbüntették, ezért őt kiközösítették, mely szerinte az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének a sérelmét eredményezte. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésének (hatóságok által jogellenesen okozott károk megtérítésének a kötelezettsége) a sérelme abban áll az indítványozó szerint, hogy a bíróságok törvényes vád hiányában jártak el.
- [7] 4. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem fogadható be.
- [8] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [9] Az indítványozó elsősorban arra hivatkozott, hogy a büntetőeljárásban „bírói hiba” játszott közre az elítélésében (mely valójában a felmentő ítélettől eltérő, azaz utólag tévesnek bizonyult mérlegelés volt), mely az indítványozó emberi méltóságához való jogát sértette meg. Ezzel kapcsolatban tény, hogy a büntető ügyekben eljáró első és másodfokú bíróság az indítványozó bűnösségét állapította meg, a Legfelsőbb Bíróság azonban az ítéleteket hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette. Azonban jelen ügy tárgyát az első és másodfokú bíróságok kártérítési ügyben hozott polgári jogi tárgyú ítéletei képezik. A polgári bíróságok ítéleteinek nem volt (és nem is lehetett) tárgya a korábbi, egymástól eltérő büntető ítéletek értékelése. Ekképp ez a szempont a kártérítési ügyben hozott polgári jogi tárgyú ítéletek alkotmányossági felülvizsgálatánál sem vehető figyelembe, azaz az Alkotmánybíróság ezt a hivatkozást az alkotmányjogi panasz alapjául nem fogadhatja el.
- [10] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének, azaz a jó hírnév védelmének a megsértésére is hivatkozott az indítványozó, amikor előadta, hogy az elhúzódo büntetőeljárással a jó hírneve sérült. A polgári bíróság előtt folyt kártérítési ügyben a jó hírnév sérelmének megállapítására irányuló kereseti kérelmet az indítványozó nem terjesztett elő, ezért ebben a kérdésben a polgári bíróságok nem döntöttek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja az indítványozónak azt a hivatkozását, hogy a jó hírnevét a bíróságok megsértették-e.
- [11] Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésének (hatóságok által jogellenesen okozott károk megtérítésének a kötelezettsége) sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá. Az indítvány tartalma szerint valójában arra irányult, hogy



Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg.
A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza.
Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen,
díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.mkab.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató
HU ISSN 2062–9273