

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

17/2004. (V. 25.) AB HATÁROZAT

## A MEZŐGAZDASÁGI TERMÉKEK TÖBBLTKÉSZLETEZÉSÉRŐL

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság*

*Alkotmány 8. § (2) bekezdés – az alapjog korlátozásá-  
nak jogszabályi szintje*

*Alkotmány 70/I. § – közherviselés*

*30/1998. (VI. 25.) AB határozat*

*821/B/1990. AB határozat*

*56/1993. (X. 28.) AB határozat*

Az ügy a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló indítványa alapján indult. Az Országgyűlés 2004. május 5-én fogadta el a mezőgazdasági termékek többletkészletezésével kapcsolatos törvényt, melynek alapján az érintetteknek a 2004. május 1-jén a tulajdonukban lévő árumennyiségről felmérést kellett volna készíteniük, és a meghatározott szempontok alapján megállapított többletkészlet után díjat fizetni. A törvény ráadásul a 2004. január 1-je után kötött szerződésekről – az ellenkező bizonyításig – vélemezte, hogy azok a majdani díjfizetés elkerülésére irányultak, ezért ilyen esetekben e szerződések figyelmen kívül hagyásával kellett volna megállapítani a díjat. A köztársasági elnök álláspontja szerint e rendelkezések ellentétesek az alkotmánynak a jogbiztonságot garantáló 2. § (1) bekezdésével. Továbbá azt is kifogásolta, hogy a törvény a díjfizetés egyes részletszabályaira vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezéseket, hanem azok megállapítására végrehajtásirendelet-alkotáásra adott felhatalmazást. Az ügy előadója Harmathy Attila alkotmánybíró volt.

1. A törvény alapjául az Európai Unió Bizottságának 2003-ban és 2004-ben kiadott rendeletei szolgáltak. Az Alkotmánybíróság ezért – az indítványhoz hasonlóan – tisztázta a törvény és az EU jogszabályainak kapcsolatát. Ennek során megállapította, hogy a szóban forgó bizottsági rendeletek az új tagállamok számára írtak elő jogalkotási és fizetési kötelezettséget, és nem a tagállamok állampolgárai számára. A törvény éppen a rendeletek végrehajtását szolgálja. Az indítvány által kifogásolt rendelkezéseknél tehát nem az Európai Unió szabályainak az értelmezése a kérdés, hanem az unió rendeleteinek végrehajtását szolgáló magyar jogi szabályozás alkotmányossága. Ez alapján az Alkotmánybíróság megál-

lapította, hogy az alkotmányossági vizsgálatot nem zárja ki az alkotmány 2/A. §-a.

A törvény aláírása esetén a kihirdetés ugyan 2004 áprilisában – tehát a május 1-jei határidő előtt – megtörténhetett volna, de ez az időpont a díjfizetés alapjául szolgáló többletkészlet-mennyiség megállapításában jelentőséggel bíró 2004. január 1-je szempontjából mindenképp visszamenőleges jogalkotásnak minősül, ezért a szabályozás ilyen módja alkotmányellenes.

A kihirdetés lehetséges időpontját tekintve a 2004. május 1-jei időpont – tehát a szerződésektől függetlenül a kötelezettség beálltának időpontja – nem minősül visszamenőleges jogalkotásnak, azonban az Alkotmánybíróságnak e tekintetben azt kellett vizsgálnia, hogy megfelelő idő állt-e volna rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság e kérdésben arra a megállapításra jutott, hogy a törvény – összhangban az államháztartási törvénnyel és az Alkotmánybíróság gyakorlatával – formálisan ugyan előírja, hogy a kihirdetését követő negyvenötödik napon lép hatályba, a 2004. május 1-jén érvényes tulajdonlás szerinti termékmenyiséget és az aznapi készletet tükröző kimutatást veszi a díjfizetés alapjául, de e rendelkezések – a felkészüléshez szükséges idő rövidsége miatt – sértik a jogbiztonság elvét, ezért alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság a fenti alkotmányossági problémák mérlegelése során figyelembe vette, hogy az érintett uniós rendeleteket még a törvény megalkotásakor sem hirdették ki hivatalosan magyar nyelven. E tekintetben közömbös, hogy a rendeletek szövegét nem hivatalos fordításban, tájékoztató jelleggel közzétették a Magyar Közlönyben az érintett minisztériumok.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt is megállapította, hogy a mezőgazdasági többlettermék után fizetendő díj az alkotmány 70/I. §-ának megfelelő adózási jellegű kötelezettség. A közteher körébe tartoznak ugyanis az állam javára előírható közbefizetések, melyek szükségszerűen alapvető jogokat érintenek. Az alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozóan csak törvény állapíthat meg alapvető szabályokat. Ezért a támadott törvénynek azok a rendelkezései, amelyek a többletkészletezési díj megfizetésének több fontos szabályát rendeleti szintű szabályozásra utalják, alkotmányellenesek.

## A VAGYONŐRÖK JOGAI RÓL

*Alkotmány 54. § (1) bekezdés – az emberi méltósághoz való jog*

*Alkotmány 59. § (1) bekezdés – a jó hírnév, a magánítok és a személyes adatok védelme*

*6/1998. (III. 11.) AB határozat*

*64/1991. (XII. 17.) AB határozat*

*15/1991. (IV. 13.) AB határozat*

Az indítványozók a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény egyes, a csomagok ellenőrzésére és átvizsgálására vonatkozó rendelkezéseit támadták.

A törvény 14. § (3) bekezdés b) pontja egy rendezvény biztosítása körében feljogosítja a vagyonőrt a rendezvényre belépő csomagjának ellenőrzésére. A csomag átvizsgálásának célja megakadályozni olyan tárgyak bevitelét, amelyek alkalmasak sérülés okozására vagy tömegben riadalom keltésére. A törvény 14. § (1) bekezdés b) pontja – ezzel ellentétben – a területre belépő, ott tartózkodó vagy onnan kilépő személyek csomagjának ellenőrzését egyaránt lehetővé teszi.

Az indítványozó érvelése szerint a csomag vagy jármű vagyonőrök általi ellenőrzése nem más, mint a személyes holmik átvizsgálása, vagyis a magánszférába való betekintés, holott a vagyonőr nem minősül hatósági személynek, mégis a rendőri jogosítványokat meghaladó mértékben végezhet ellenőrzést. Ezért a támadott rendelkezések sértik az alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz való jogot, az 57. § (2) bekezdés szerinti ártatlanság vélelmét, továbbá az 59. § (1) bekezdésében biztosított magánszféra sérthetetlenségéhez való jogot. Az ügy előadója Erdei Árpád alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált törvényi rendelkezésekben a vagyonőr számára biztosított, a magánszférát érintő jogosítvány alkotmányi alapját, vagyis az alapjogi korlátozás szükségességét a személy- és vagyonvédelemhez fűződő más alkotmányos jogok védelme teremti meg. Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálata során figyelembe vette és külön értékelt a jogosítvány gyakorlása körében mutatkozó eltérő körülményeket.

2. A törvény 14. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt szabályozás a rendezvény biztosítása körében csak arra jogosítja fel a vagyonőrt, hogy a rendezvény-

re belépő csomagját ellenőrizze. Ez a szabályozás nem tartalmaz rendelkezéseket a rendezvényre már bejutott vagy az onnét kilépők csomagjának átvizsgálására vonatkozóan. A csomag átvizsgálása tehát kizárólag azt célozza, hogy megakadályozzák olyan tárgyak bevitelét, amelyek alkalmasak sérülés okozására vagy tömegben riadalom keltésére. A magánszférához való jog védelmének biztosítása tehát ütközik a közbiztonság megteremtéséhez és fenntartásához fűződő társadalmi érdek, illetve az élethez és a személyi biztonságához való jog érvényesítésével. Az alapjogi korlátozás tehát megfelel annak a követelménynek, hogy arra csak akkor kerülhet sor, ha más alkotmányos alapjog védelme vagy érvényesülése másként nem biztosítható. A korlátozás szükséges, mert az ellenőrzési jogosultsággal érintett személyi körön belül a kötelezettek azonos jogi helyzetben vannak. A csomagellenőrzés általános, ugyanakkor valamennyi érintett – saját belátása és döntése alapján – ki is vonhatja magát az ellenőrzés alól. Mindezekre tekintettel a korlátozás arányosságát állapította meg az Alkotmánybíróság, ezért a rendelkezés alkotmányellenességére és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. A törvény 14. § (1) bekezdés b) pontja ezzel ellentétben a területre belépő, ott tartózkodó vagy onnan kilépő személyek csomagjának ellenőrzését egyaránt lehetővé teszi. Ebben az esetkörben tehát az ellenőrzéssel és ezáltal alapjog-korlátozással érintett személyi körhöz tartozó jogalanyok helyzete, valamint a vagyonőr által védett egyes területek jellege eltérő.

A bármely funkciójú területre belépni készülő személy esetében ugyanis előadódhatnak olyan körülmények, amelyek a belépni szándékozót arra kényszerítik, hogy vesse alá magát az ellenőrzésnek, mert ügyeinek intézése végett kénytelen az adott területre belépni, vagy erre joghátrány kilátásba helyezése szorítja rá (például idézésre történő megjelenési kötelezettség). A szabályozás ugyanakkor nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a feltételek érvényesítése (így a csomagellenőrzés) nem lehet öncélú, visszaélészerű, valamint nem irányulhat arra, hogy a jogszerű belépést megakadályozza. A szabályozás azt sem tartalmazza, hogy milyen jellegű tárgyak bevitelének megtiltása indokolt, és milyen tájékoztatást kell erről adni az érintetteknek. Arra vonatkozóan sincs előírás, hogy a belépéskor elvett tárgyakat hol és hogyan kell őrizni. A csomagellenőrzésnek kitett személy tehát nem tudhatja, milyen tárgyakat vehetnek el tőle, és azokat biztonságosan és harmadik személytől elzártan tárolják-e.

A területen történő tartózkodás során végrehajtott csomagellenőrzéskor az érintett személy az ellenőrzés

alól – szabad elhatározása alapján – már egyáltalán nem tudja kivonni magát. A létesítményből kilépő személy biztonsági kockázatot már nem jelent, vele szemben kizárólag a tulajdonvédelemből fakadóan érvényesíthető a csomag ellenőrzését magában foglaló vagyoni jogosítvány. A differenciálatlan szabályozás ugyanakkor azt eredményezi, hogy a csomagellenőrzés bármely esetben elrendelhető, akár akkor is, amikor az szükségtelen.

Az Alkotmánybíróság külön is vizsgálta azt, hogy ha a csomagellenőrzést kizárólag a tulajdonvédelem indokolja, a jogalkotót milyen jellegű és tartalmú kötelezettség terheli a magánszféra védelmével kapcsolatban. Az alapjogok objektív intézményvédelmi tartalma ugyanis megköveteli, hogy a jogalkotó biztosítsa bármely tulajdonossal szemben más alapjogok – jelen esetben a magánszféra védelméhez való jog – alkotmányos érvényesülését. A tulajdonvédelmi jog jogosultja nevében intézkedő vagyoni e követelmény alapján köteles lenne úgy eljárni a csomagellenőrzés során, hogy az ellenőrzéssel érintett személy magánitkaihoz, személyes adataihoz illetéktelen személy ne jusson hozzá. A vizsgált rendelkezés ezzel szemben csak a jogosultságot tartalmazza, anélkül, hogy előírja azokat a szabályokat, amelyek biztosítanak a magánszféra védelméhez való jog korlátozásának arányosságát.

A vizsgált rendelkezésről az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a jogalkotó a differenciálatlan szabályozással túlságosan általános, ezáltal túl széles felhatalmazást adott a magánszféra védelméhez való jog különböző helyzetekben való, azonos mértékű korlátozására, amely egyúttal a legenyhébb eszköz alkalmazása követelményének sem felel meg. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a törvény 14. § (1) bekezdés b) pontja sérti az alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglaltakat. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nem magának a csomagellenőrzésnek az alkotmányellenességét állapította meg, hanem azt, hogy a jogalkotó nem megfelelő módon szabályozta ezt a vagyoni jogosítványt.

5. A csomagellenőrzés és a személyazonosság igazolására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a törvény nem szabályozza a személy- és vagyonörök tekintetében a titoktartási kötelezettséget és a személyes adatok kezelését.

A csomag ellenőrzésekor is előfordulhat, hogy az ellenőrzést végző vagyonör a magánitok, illetve a személyes adatok körébe tartozó információhoz jut. Az adatvédelmi törvény szerint személyes adatot kezelni ugyanakkor csak célhoz kötötten lehet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e célhoz kö-

töttségi követelménynek a törvény nem tesz eleget. A jogalkotó továbbá elmulasztotta megalkotni a személy- és vagyonörök tevékenysége körében – különös tekintettel a csomagellenőrzésre és a kilét igazolására – a titoktartási kötelezettségre és a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályozást, és ezáltal alkotmányellenes helyzet jött létre.

25/2004. (VII. 7.) AB HATÁROZAT

## A KISEBB PARLAMENTRŐL SZÓLÓ NÉPSZAVAZÁSRÓL

*Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pont – országos népszavazás köréből kizárt tárgykör*

*25/1999. (VII. 7.) AB határozat*

*52/2001. (XI. 29.) AB határozat*

*52/2003. (XI. 11.) AB határozat*

*5/2004. (III. 2.) AB határozat*

Az ügy alapjául egy országos, kimondott szándéka szerint véleménynyilvánító népszavazási kezdeményezés szolgált, melyet abban a kérdésben kívántak elindítani, hogy a „Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelenleginél kisebb létszámmal működjön”-e. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette. Az OVB határozata ellen két kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az ügy előadója Tersztyánszky Éva alkotmánybíró volt.

1. Arra a kérdésre, hogy a kezdeményezésben megfogalmazott kérdés érinti-e az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási tárgyat, és mint ilyen, kizárt-e a népszavazás kérdése az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontja alapján, az Alkotmánybíróság igennel felelt. A határozat megállapítja, hogy az országgyűlési képviselők száma az Országgyűlés mint szerv alakításának kérdései közé tartozik. Az Országgyűlésnek a képviselők számára vonatkozó döntése az Országgyűlés létrehozásával közvetlenül összefüggő, az Országgyűlést mint népképviselői szervet alakító kérdés. Ezért ebben a kérdésben a népszavazási kezdeményezést az alkotmány említett rendelkezése nem teszi lehetővé.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor a népszavazáson feltenni kívánt kérdés az egyértelműség követelményének sem felel meg. Nem lehet ugyanis megítélni, hogy az állampolgároknak a csökkentésre irányuló esetleges állásfoglalása milyen létszámmal működő Országgyűlés kialakítására készíti a jogalkotót – annak eleget tehet csupán formális, jelentéktelen csökkentéssel is.

3. A hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íveken szerepelt, hogy a kezdeményezők kifejezetten véle-

ménynyilvánító népszavazást szeretnének tartatni. Az Alkotmánybíróság ezért azt is megvizsgálta, hogy ez a kitétel nem sérti-e népszavazási és választási törvényeknek az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó formai előírásait. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazás kötelező vagy ügydöntő jellege kizárólag a hitelesített aláírások számától függ, és a vonatkozó törvények nem teszik lehetővé, hogy ezt az íven feltüntessék és a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás jellegét ilyen módon korlátozzák.

4. Erdei Árpád alkotmánybíró párhuzamos indoklásában úgy vélte, hogy a kezdeményezők által feltett kérdés nem tartozik az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörébe, következésképp nem ütközik az e tárgyra vonatkozó alkotmányi tilalomba.

Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indoklásában azt fejtette ki, hogy a kisebb létszám az Országgyűlés összetételének átalakítását jelenti, így a számarányok változása jelentős következményekkel járhat a választási rendszerre nézve. Ugyanakkor kifejezetten indokolatlannak tartotta a népszuverenitás közvetlen gyakorlásának olyan korlátozását, amely nem teszi lehetővé, hogy az aláírásgyűjtés eleve véleménynyilvánító népszavazásra irányuljon.

Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményében úgy ítélte meg, hogy a többségi határozat mindhárom érve téves, és az OVB határozata elleni kifogásokat el kellett volna utasítani. Az alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontja nem képezheti akadályt minden olyan népszavazási kezdeményezésnek, amelynek eredményessége esetén az Országgyűlésnek törvényben egyes állami intézményeken, illetve saját belső szervezetén belüli szervezeti átalakításról kellene rendelkeznie. Az alkotmány ilyen kiterjesztő értelmezése ellehetetlenítené az országos népszavazás intézményét. A tárgyi kezdeményezés ráadásul nem is irányul az Országgyűlés belső szervezete módosítására, csupán általában a létszám csökkentésére. A népszavazáson feltenni kívánt kérdés egyértelműségére vonatkozó teszttel kapcsolatban Kukorelli alkotmánybíró kifejtette, hogy a többségi döntésben az Alkotmánybíróság eltért korábban kialakított gyakorlatától, és a kérdés megfelel ennek a követelménynek.

Ugyancsak megalapozatlannak tartja végül a többségi álláspontot azzal kapcsolatban, hogy az aláírásgyűjtő íven nem lehet feltüntetni, hogy a kezdeményezés véleménynyilvánító népszavazásra irányul. A népszavazás ilyen jellege ugyanis elsősorban az érvényes aláírások számától függ, és nem az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának szövegétől.

A különvéleményhez csatlakozott Bihari Mihály, Holló András és Kiss László alkotmánybíró is.

## 33/2004. (IX. 28.) AB HATÁROZAT

### A KÓRHÁZPRIVATIZÁCIÓT ÉRINTŐ NÉPSZAVAZÁSRÓL

*Alkotmány 2. § (2) bekezdés – népszuverenitás*

*Alkotmány 28/C. § (2) bekezdés – kötelező országos népszavazás elrendelése*

*52/2003. (XI. 11.) AB határozat*

Az Országgyűlés 46/2004. (V. 18.) számú határozatában elrendelte az országos ügydöntő népszavazást abban a kérdésben, hogy „egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?” Az Országgyűlés határozata az OVB-nek a megfelelő számú aláírás hitelesítésére vonatkozó határozatán alapult. Az ügyben egyszer már az Alkotmánybíróság is döntött: az 52/2003. (XI. 11.) AB határozatban elutasította az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése tárgyában hozott OVB-határozat elleni kifogásokat.

Az újabb határozat az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntése elleni kifogások elbírálásáról szól. A kifogást előterjesztők szerint a feltenni kívánt kérdésben nem lehet népszavazást tartani, mert az eredetileg egyértelmű kérdés a választópolgárok számára megtévesztővé vált, és a jogalkotó számára sem világos, hogy mi a feladata. Ennek oka az, hogy a kérdéssel érintett törvényt időközben megsemmisítette az Alkotmánybíróság. Az ügy előadója Harmathy Attila alkotmánybíró volt.

1. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlésnek az eljárásban betöltött szerepéből, továbbá a határozata elleni kifogások elbírálására vonatkozó alkotmánybírói hatáskörök elemzéséből és a kérdéssel foglalkozó korábbi alkotmánybírói határozatokban található megállapításokból indult ki. Ennek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés nem kezdheti újra az OVB által hitelesített kérdések vizsgálatát. Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság feladatainak meghatározásával is ellentétes volna, ha az Országgyűlés olyan kérdések ismételt vizsgálatát kezdené meg, amelyekről az OVB döntése ellen benyújtott kifogás alapján az Alkotmánybíróság már döntött. Az Országgyűlés határozata ellen benyújtott kifogás esetén a jogorvoslati eljárás jellegének megfelelően az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az Országgyűlés az alkotmány és a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően járt-e el. Az Alkotmánybíróság ezt vizsgálva megállapította, hogy az Országgyűlés az alkotmány és a vonatkozó jogszabályok szerint járt el akkor, amikor a kifogások alkot-

mánybírósági vizsgálatát követően az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő íven összegyűjtött, az Országos Választási Iroda által ellenőrzött, az alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében előírtat meghaladó számú aláírással támogatott kezdeményezésről az OVB által nyújtott tájékoztatás alapján elrendelte az országos ügydöntő népszavazást. Az Alkotmánybíróság ezért a kifogásokat elutasította. A testület ugyanakkor, előrebocsátva bár, hogy az ügy elbírálása során erre nem kell kiterjednie a vizsgálatnak, röviden kitért az egyértelműség kérdésére is, megállapítva, hogy a vonatkozó egészségügyi törvényt eljárási, közjogi érvénytelenségi okok miatt semmisítette meg az Alkotmánybíróság, tehát nincs akadálya, hogy az Országgyűlés immár formailag hibátlan, de tartalmilag azonos törvényt fogadjon el. Ezért a vonatkozó törvény megsemmisítése nem befolyásolja értékelhető mértékben a népszavazáson feltenni kívánt kérdés egyértelmű megítélhetőségét.

2. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy egyetért ugyan az elutasítással, azonban álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak olyan elvi jelentőségű határozatot kellett volna hoznia, amelyben – a konkrét országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogás elbírálásán túl – általános jelleggel meghatározza az ilyen ügyekben biztosított hatáskörének tartalmát, vagyis megállapítja az Alkotmánybíróság vizsgálatának tartalmi és formai korlátait. A párhuzamos indokolás ki is fejt egy ilyen általános elvi jellegű határozat lehetséges gondolatmenetét, kitérve az OVB eljárására és a hitelesítési kifogásra, az országgyűlési eljárásra és az elrendelési kifogásra. A párhuzamos indokoláshoz csatlakozott Bagi István alkotmánybíró is.

Holló András alkotmánybíró különvéleménye szerint az Alkotmánybíróságnak a kifogások alapján meg kellett volna semmisítenie az Országgyűlés határozatát. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis van hatásköre az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatának tartalmi, érdemi vizsgálatára. Kivételes esetben ugyanis a népszavazás sorsára, e politikai alapjog érvényesülésére lényeges kihatással járó új körülmény tartalmi vizsgálati szempontot eredményezhet – érvényesítendő az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepkörét –, ha ez a lényeges körülmény alkotmányjogi relevanciával bír a népszavazási eljárás kimenetelére. A kérdés tartalma a jelen esetben az aláírásgyűjtés alatt lényegében megváltozott: a célzott törvény kiiktatása a hivatkozott alkotmánybírósági határozattal megtörtént, ezért erről nem lehet népszavazást tartani.

Kiss László alkotmánybíró ugyancsak különvéleményt csatolt a határozathoz. Ebben kifejtette, hogy az Országgyűlés köteles volt ugyan kiírni a nép-

szavazást, azonban a feltenni kívánt kérdéssel érintett egészségügyi törvény időközbeni megsemmisítése új helyzetet eredményezett, melyet az Alkotmánybíróságnak a mostani határozatában értékelnie kellett volna.

Végül Kukorelli István alkotmánybíró is különvéleményben fejtette ki álláspontját. A határozattal szemben úgy érvelt, hogy a kifogás keretei között az Alkotmánybíróság köteles alkotmányvédő szerepének megfelelően eljárni, vagyis érdemben állást foglalni az OVB, illetve az Országgyűlés határozatának alkotmányosságáról és törvényességéről. A jelen ügyben e vizsgálatnak arra kellett volna vezetnie, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíti az Országgyűlés határozatát. A megsemmisítés indoka pedig az, hogy az Alkotmánybíróság a 32/2004. (IX. 14.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a választójogi szabályozás hiányosságai miatt. A határozat indokolásából következően alkotmányellenes volna, ha a folyamatban lévő országos népszavazások lebonyolítására a hiányos törvényi szabályozás alapján kerülne sor. Alkotmányellenes helyzetben pedig, Kukorelli álláspontja szerint, nem tartható népszavazás.

## 34/2004. (IX. 28.) AB HATÁROZAT

### A KÉPVISELŐI IMMUNITÁSRÓL

*Alkotmány 20. § (3) bekezdés – a képviselők mentelmi joga*

*Alkotmány 27. § – parlamenti kérdés és interpelláció*

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – a szabad véleménynyilvánítás joga*

*65/1992. (XII. 17.) AB határozat*

*36/1994. (VI. 24.) AB határozat*

*Castells versus Spain, Judgment of 23 April 1992*

*Jerusalem versus Austria, Judgment of 27 February 2001*

*A. versus United Kingdom, Judgment of 17 December 2002*

Az ügy alapja az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban Kjt.) 4. § második mondatának részbeni megsemmisítésére irányuló indítvány volt. Az indítványozó álláspontja szerint sérti az alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot, illetve a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát a Kjt. azon rendelkezése, mely alapján a törvényhozó testület tagjaként kifejtett tevékenysége során a képviselő felelősségre vonható az általa közölt tény vagy vélemény miatt, ha az rágalalmazást vagy becsületsértést valósít meg. Az ügy előadó bírálója Kukorelli István volt.

1. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az alkotmánynak a véleménysszabadságot biztosító 61. § (1) bekezdését korlátozza a képviselői felelősségmentességet megszorító Kjtv. 4. § második mondata. A parlamenti szólásszabadság ugyanis a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, egyik legfőbb garanciája pedig a mentelmi jog, amely biztosítja, hogy a képviselők az attól való félelem nélkül vitathassák a közügyeket, hogy a parlamentben elmondottakat később felhasználhatják ellenük egy büntető- vagy polgári ügyben indult eljárás során. A Kjtv. 4. § „rágalmazás és becsületsértés” fordulatának beiktatásával a jogalkotó a becsület védelmének érdekében korlátozta a parlamenti képviselők politikai véleménynyilvánítási szabadságát. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában azt vizsgálta meg, hogy a Kjtv. 4. § második mondata „a rágalmazásra és a becsületsértésre” szövegrésze alapján milyen magatartásokat nem véd a képviselői felelősségmentesség, és hogy e magatartások esetében alkotmányosan indokolható-e a szabálysértési/büntetőjogi felelősséggel való fenyegetés.

2. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az országgyűlési képviselők büntetőjogi felelősségmentessége tartalmának meghatározásához elengedhetetlen a testület korábbi, 36/1994. (VI. 24.) számú határozatának (Abh.) rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmények figyelembevétele. A jelen ügyet ezért a testület az Abh. alkotmányos követelményeinek logikáját követve bírálta el.

Az Abh.-ban megállapított alkotmányos követelmény alapján hatóság vagy hivatalos személy, valamint közszereplő politikai becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tett – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. Ebből következően – a tetteges becsületsértés esetét kivéve – képviselővel és más, közhatalmat gyakorló vagy egyéb módon közszereplő politikussal szemben becsületsértés a Btk. 180. § (1) a) pontja alapján nem követhető el.

Az Abh. alapján továbbá a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható fi-

gyelmet vagy körültekintést elmulasztotta. Ezen alkotmányos követelmény első fordulatának megfelelően egy képviselő a képviselőtársát, közhatalmat gyakorló más személyt vagy közszereplő politikust érintő becsületsértő tényállításai közül csupán a tudatosan valótlan állításokért vonható felelősségre büntetőjogilag.

A követelmény második fordulatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, az semmiképpen nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak a Btk.-t alkalmazni kellene tennie arra, hogy a közszereplőkkel szembeni bírálathoz gondatlanságból elkövetett rágalmazás miatt büntethető legyen az az elkövető, aki azért nem tudott az általa állított vagy híresztelt, becsület csorbítására alkalmas tény valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta. Ez ugyanis éppen a politikai véleménynyilvánításnak az alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabadsága ellen hatna. Végül az Abh. alkotmányos követelményéből következően szabálysértési és büntetőjogi felelősséggel tartozik az országgyűlési képviselő a közhatalmat nem gyakorló személlyel, illetve nem valamely közszereplő politikussal szemben elkövetett rágalmazásért és becsületsértésért.

A Kjtv. 4. §-a támadott szövegrészét a testület nem semmisítette meg, mondván, a magánszemélyek emberi méltósághoz fűződő joga és a közszereplő politikusok becsületének védelme érdekében a közügyeket nem érintő esetekben szükséges lehet a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kijelölte, hogy milyen körben alkalmazható alkotmányosan a Kjtv. 4. §-ának „a rágalmazásra és a becsületsértésre” szövegrésze, megállapítva, hogy e fordulat alapján a képviselői felelősségmentesség ki kell hogy terjedjen az országgyűlési képviselőnek a képviselőtársát, a közhatalmat gyakorló más személyt vagy közszereplő politikust érintő – a közügyek megvitatásával kapcsolatos –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítására. Ezen túl az Alkotmánybíróság megállapította: a mentelmi jog függesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény, hogy a közszereplő politikai becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan.