

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3140/2024. (V. 3.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 1. § (1) bekezdésének „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet 3. és 5. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontján és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdésén nyugvó, az Alkotmánybíróságra 2023. július 10. napján érkezett indítványban ötvenkét országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) kezdeményezte a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 3. és 5. §-ai, valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 1. § (1) bekezdésének „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] A támadott jogszabályok és az indítvány az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2. A Korm. rendelet támadott 3. §-a szerint közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül – a rendeletben foglaltak szerint – is megtartható. A Korm. rendelet 5. § értelmében a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül is megtartható a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerinti meghallgatás.
- [4] Az MvM rendelet sérelmezett szövegfordulata lehetővé teszi különleges jogrend idején a Kormány által előterjesztendő Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezet esetében az előzetes és utólagos hatásvizsgálat mellőzését.
- [5] Az indítványozók álláspontja szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését azáltal, hogy a különleges jogrendi jogalkotási hatáskört a Kormány felhatalmazás nélkül gyakorolta, valamint azért, mert a közmeghallgatásokon való személyes jelenlét kizárásának lehetősége magát a jogintézmény lényegét üresíti ki.
- [6] Az indítvány szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései által az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése is sérül, mivel az állampolgárokat – a közmeghallgatás jogintézménye sajátosságának kiüresítése révén – megfosztja a hatalomgyakorlási képességtől. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének és a VI. cikk (3) bekezdésének a megsértésére is, mivel álláspontjuk szerint a nép tagjainak közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez való alapvető jogát szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a Korm. rendelet támadott ren-

delkezései: „Az előzetes hatásvizsgálat funkciója [...] az állampolgárok tájékoztatása a jogalkotó céljáról az általa megfontolt megoldásokról, szabályozási elvekről, valamint arról, hogy mely pozitív és negatív jövőbeli hatások ismeretében alkotta meg a kérdéses jogszabályt. Ez utóbbi funkcióból fakadóan az előzetes hatásvizsgálat megléte és nyilvánossága elválaszthatatlanul összefonódik a nyilvánosság és a nyilvánosságon keresztüli ellenőrzés 32/1992. (V. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelményével.”

- [7] Az indítványozók álláspontja szerint az MvM rendelet kifogásolt szövegfordulata sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mert a hatásvizsgálati kötelezettség eltörlésén keresztül a közhatalom állampolgárok általi ellenőrzése ellehetetlenül, és sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, mivel kizárja azt, hogy az állampolgárok a veszélyhelyzeti jogszabályok előzetes hatásvizsgálatai kapcsán a közérdekű adatok megismeréséhez való jogukat gyakorolják. Ezen okfejtés mellett az indítvány hivatkozik a 32/1992. (V. 29.) AB határozatra azt alátámasztandó, hogy a jogszabály-előkészítés részét képező előzetes hatásvizsgálat hogyan kapcsolható össze a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, a jogállamiság elve vonatkozásában azonban a hatásvizsgálattal való összefüggésre indokolást nem tartalmaz az indítvány.
- [8] 3. A Miniszterelnökséget vezető miniszter *amicus curiae* beadványban tárta az Alkotmánybíróság elé az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Miniszterelnökség beadványában foglaltakkal egyetért.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„I. cikk (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.”

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

- [10] 2. A Korm. rendelet érintett, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„3. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül, az e rendeletben foglaltak szerint is megtartható.

(2) Az eljáró hatóság, a jogszabályban közmeghallgatás megtartására kijelölt szerv (a továbbiakban együtt: eljáró hatóság) a honlapján közzéteszi mindazon információkat – így különösen iratokat, kép- és hangfelvételeket, internetes hivatkozásokat –, amelyek az érintettek közmeghallgatásban való részvétele szempontjából lényegesek. Ha az eljáró hatóság más szervet is megkeres az információk saját honlapon történő közzététele érdekében, a megkeresett szerv köteles azt haladéktalanul teljesíteni.

(3) A hatóság a közmeghallgatás eredményessége érdekében a (2) bekezdésben foglaltakon kívül más alkalmas eszközt – így különösen helyi műsorszóró szolgáltatást, interaktív kommunikációt lehetővé tevő információtechnikat, hirdetményi vagy közösségi felületeket – is igénybe vehet.

(4) A közzététel tartalmazza azt a határidőt, amelyen belül az érintettek észrevételeket tehetnek, és kérdéseket tehetnek fel.

(5) Az eljáró hatóság – szükség szerint az érintett egyéb szervek, illetve a kérelmező ügyfél bevonásával – a (4) bekezdés szerint beérkezett észrevételekkel kapcsolatos tájékoztatását a honlapján közzéteszi. Ha az észrevételek sajátosságai megkívánják, a hatóság írásbelinek nem minősülő elektronikus úton tájékoztatja az ügyfelet. A honlapon történő közzétételt a (2) bekezdés szerint megkeresett szerv is köteles teljesíteni.

(6) Az (1)–(5) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni abban az esetben is, ha jogszabály az eljárásban a közmeghallgatás megtartását az eljáró hatóságtól eltérő szerv vagy személy feladatává teszi.

(7) Ha az eljáró hatóság nem a fővárosi és vármegyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) és a hatóság a közmeghallgatás-tartási kötelezettségének nem tesz eleget, a közmeghallgatást a mulasztásról szóló bejelentést követő 30 napon belül az eljáró hatóság székhelye szerint illetékes kormányhivatal tartja meg. Ha az

eljáró hatóság a (2)–(5) bekezdésben foglaltakat nem teljesítette, a közmeghallgatás előkészítése – a 30 napos határidőn belül – a kormányhivatal feladata.”

„5. § A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerinti közmeghallgatás a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott rend szerint, a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül is megtartható.”

[11] 3. Az MvM rendelet érintett rendelkezései:

„1. § (1) Ez a rendelet – a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével – a Kormány által előterjesztendő Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet (a továbbiakban együtt: előterjesztés) tervezetének előzetes és utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.”

III.

- [12] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően elsőként az indítvány érdemi elbírálásra való alkalmasságát vizsgálta meg.
- [13] 1. Az indítványt az országgyűlési képviselők több mint egynegyede – jelen esetben ötvenkét országgyűlési képviselő – terjesztette elő.
- [14] 2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, így egyértelműen meg kell jelölnie azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont], továbbá tartalmazza az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], valamint kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. E feltételeknek az indítvány maradtalanul eleget tett.
- [15] A kérelem határozottságával kapcsolatos követelmény az is, hogy az indítvány indokolást tartalmazzon arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint erre nézve érdemi alkotmányjogi érvelést kell előadni [3469/2023. (XI. 7.) AB végzés, Indokolás [27]]. Az MvM rendelet támadott szövegrésze és az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezései között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában az indítványozók nem mutattak be ilyen releváns alkotmányjogi összefüggést. Erre figyelemmel ezen indítványelem az érdemi elbírálásra nem alkalmas, mert nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménynek.
- [16] Az indítvány az Alaptörvény általános alapjog-korlátozási tesztet tartalmazó I. cikk (3) bekezdését az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének szükségtelen és aránytalan korlátozásával kapcsolatban hívja fel, ezért az I. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos indítványelem a VI. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos vizsgálat keretei között értékelhető.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Korm. rendelet 3. és 5. §-át a veszélyhelyzeti rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló 543/2023. (XII. 12.) Korm. rendelet 16. §-a 2024. január 1. napjával hatályon kívül helyezte, így annak az Alkotmánybíróság általi vizsgálata absztrakt utólagos normakontroll keretében már nem lehetséges, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet az Abtv. 64. § e) pontja alapján visszautasította [hasonlóan: 9/2021. (III. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [56]; 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [24]].
- [18] Mindezek mellett az Alkotmánybíróság utal arra, „hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatásköre kivételesen hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára is kiterjedhet, ha az konkrét ügyben még alkalmazandó. Az absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban már nem vizsgálható jogszabályi rendelkezés alkalmazása kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdések, alapjogsérelmek tehát az egyedi érintettség igazolása mellett az Abtv. 26. §-a és 27. §-a szerinti eljárásokban kezdeményezhetők. Hasonlóan, az egyedi ügyben történt alkalmazás esetén az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeménye-

zés lehetősége is rendelkezésre áll abban az esetben, ha a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén konkrét – az Alaptörvényben biztosított – jog sérelme merül fel.” (Abh., Indokolás [57])

IV.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt alapján ítéli meg. Az MvM rendelet az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése, tehát normál jogrendi jogalkotási felhatalmazáson alapuló jogszabály, az indítványozók által kifogásolt fordulata azonban kifejezetten különleges jogrend idején kiadható jogszabályra vonatkozik. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a kifogásolt normaelemet az általános alapjog-korlátozási teszt veszélyhelyzet időszakára szóló, módosított változata alapján értékelte. Ezt – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén, az 51. cikk (2) bekezdésén és az 52. cikk (1) és (2) bekezdésein nyugvó – szempontrendszer a 3004/2024. (I. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint foglalta össze:
- „– az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
 - az alapjogkorlátozásnak volt-e legitim célja,
 - az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére,
 - az alapjogkorlátozással okozott hátrányokat meghaladják-e a legitim cél eléréséből fakadó előnyök (arányosság)” (Indokolás [57]).
- [20] 2. A következőkben az Alkotmánybíróság az előző pontban meghatározott szempontrendszer az MvM rendelet támadott fordulataira alkalmazta.
- [21] Az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megítélnie, hogy az előzetes hatásvizsgálat elkészítésének hiánya a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot érintő beavatkozásnak minősül-e. Ehhez az Alkotmánybíróság egyrészt az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének tárgyi hatályát vizsgálta meg, másrészt áttekintette a jogszabályok előkészítésével kapcsolatos gyakorlatát.
- [22] 2.1. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének második fordulata alapvető jogként garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. A jelen ügyben azonban éppen azt kifogásolják az indítványozók, hogy különleges jogrendben nem kell előzetes hatásvizsgálatot készíteni, ezért az állampolgároknak nincs módjuk a közhatalmi tevékenység szempontjából lényeges információk megismerésére. Ebből következően akkor állapítható meg a kifogásolt jogszabályi rendelkezés és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog közti összefüggés, ha az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből levezethető egy nem létező információ (adat) előállítására vonatkozó jogalkotói kötelezettség, amely az információk önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. és 6. pontja szerint közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat létrehozását eredményezi.
- [23] Ezzel kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróság emlékeztet, hogy „az adatkezelő kizárólag a létező, bármilyen módon rögzített és ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű/közérdekből nyilvános adato(ka)t köteles kiadni. Adat-előállítási kötelezettség azonban nem következik az Alaptörvényből. Ha tehát a kiadni kért – közérdekűnek (vö. Infotv. 3. § 5. pont) vagy közérdekből nyilvánosnak minősülő (vö. Infotv. 3. § 6. pont) – adat kérelmezett általi kezelése (vö. Infotv. 3. § 10. pont) nem állapítható meg, ez a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapjogi igény teljesítésének akadályát képezi [3252/2016. (XII. 6.) AB határozat].” {13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [60]} A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből nem vezethető le előzetes hatásvizsgálat elkészítésének kötelezettsége.
- [24] 2.2. Az előzetes hatásvizsgálat intézményét a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) IV. számú, „A jogszabályok előkészítése” című fejezete tartalmazza, annak 5. címében – a 17–17/B. §-okban – statuuja azt. A jogszabály-tervezetek véleményezését szintén a Jat. IV. fejezete szabályozza, amelynek részletszabályait – így a véleményezés egyik típusát, a társadalmi egyeztetést is – a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény tartalmazza. Az előzetes hatásvizsgálat és a társadalmi egyeztetés tehát egyaránt a jogszabályok előkészítésének fázisába tartozik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogszabályok társadalmi egyeztetésével kapcsolatos gyakorlatát az előzetes hatásvizsgálatra is irányadónak tekinti.
- [25] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet töretlen gyakorlatára, miszerint „[a] társadalmi egyeztetéssel kapcsolatban az állapítható meg, hogy a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat

benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményezések. Hasonlóan: hatástanulmány készítése nem alaptörvényi szabály. Ennek az elmaradása feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságára lehet káros hatással, de közvetlen alaptörvény-ellenességhez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alaptörvény valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alaptörvény rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe [...]” {3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [49]–[50]}

- [26] Az előzőekben írtakból következik, hogy az előzetes hatásvizsgálat elkészítésének kötelezettsége nem vezethető le az Alaptörvény egyik rendelkezéséből sem, következésképpen annak kizárása nem minősül olyan jogalkotási aktusnak, amely az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való jogba történő beavatkozásként lenne értékelhető.
- [27] 2.3. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az MvM rendelettel kapcsolatos indítványelem vonatkozásában az indítványt elutasította.
- [28] 3. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségessé, amelyekre nem lehet előre felkészülni” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [104]}. E megállapítással egybevág az MvM rendelet támadott fordulata is, hiszen az előzetes hatásvizsgálat elkészítéséhez szükséges időtartam éppen a veszélyhelyzet vagy más különleges jogrend-típus bevezetésének lényegét, az azonnali reagálás lehetőségét veszélyeztetné.

Budapest, 2024. március 26.

*Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró*

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1528/2023.

