



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 11/1528-3/2023		
Érkezett: 2023. Szeptember 18.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 2	Kezelőiroda: lu

Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke és

Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére

Tárgy: utólagos normakontroll eljárás
Iktatószám: JHÁT-PDF/331/7/2023.
Hivatkozási szám: 11/1528/2023.

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (1b) bekezdésében foglaltak alapján

amicus curiae

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő 11/1528/2023. számú ügyben.

Álláspontom szerint a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet 3. §-a és 5. §-a, valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 1. § (1) bekezdésének „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata összhangban áll az Alaptörvény B. cikkének (1) és (3) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, valamint a VI. cikk (3) bekezdésével.

Indokolás

1. Az amicus curiae benyújtásának jogcíme

Az Abtv. 57. §-ának (1b) bekezdése rögzíti, hogy ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügyet

kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül megküldi az Alkotmánybíróságnak.

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő.

2. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye

B) cikk

- (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.
- (3) A közhatalom forrása a nép.

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.

3. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések

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. §-a és 5. §-a. Az indítványozók a petíumban nem kérték az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2018. (IV. 29.) MvM rendelet (a továbbiakban: MvM rendelet) 1. § (1) bekezdésének „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását, azonban a beadványuk I. pontjában, a „Támadott jogszabályi rendelkezések” cím alatt megjelölték azt.

4. Az alapügy tényállása és az indítványozók álláspontja a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége vonatkozásában

Az indítványozó országgyűlési képviselők álláspontja szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikkének (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 sajátosságát üresíti ki. Hivatkozásuk szerint sérti a Korm. rendelet támadott rendelkezései által az Alaptörvény B) cikkének (3) bekezdése, mivel az állampolgárokat - a közmeghallgatás jogintézménye sajátosságának kiürítése révén - megfosztja a hatalomgyakorlási képességtől; sérti továbbá az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése és a VI. cikk (3) bekezdése, azáltal, hogy a nép tagjainak közérdekű adatokhoz való hozzáféréshöz való alapvető jogát szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák. Az indítványozók álláspontja szerint az MvM rendelet támadott szövegfordulata sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, mert a hatásvizsgálati kötelezettség eltörlésén keresztül a közhatalom állampolgárok általi ellenőrzése ellehetetlenül.

5. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont

5.1. Az indítvány megalapozatlansága a Korm. rendelet vonatkozásában

Az indítványozók nem fejtették ki részletesen, hogy a kifogásolt rendelkezések milyen alapvető jogokat és miként korlátoznak. Ebben a körben összemosás a közmeghallgatáson való részvétel lehetőségét az alapjogok gyakorlásával. A közmeghallgatáson való részvétel lehetőségét a támadott rendelkezések nem korlátozzák, alapjogi sérelmet nem jelentenek, sőt az online közmeghallgatás lehetősége a jogok gyakorlását elősegíti, kiszélesíti.

Amennyiben a Tisztelet Alkotmánybíróság mégis alapjogi korlátozásának ítélne meg az indítványban előadottakat, úgy az alábbiakban fejtem ki a szabályozás melletti érveket.

Az indítványozók az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdésének sérelme körében arra hivatkoznak, hogy a különleges jogrendi jogalkotási hatáskört a Kormány felhatalmazás nélkül gyakorolta, azáltal, hogy a közmeghallgatásokon való személyes jelenlét kizárásának lehetősége kiüresíti ezen jogintézmény sajátosságát, valamint azáltal, hogy veszélyhelyzeti jogszabályok tekintetében a hatásvizsgálati kötelezettség eltörlésén keresztül ellehetetleníti a közhatalom állampolgárok általi ellenőrzését.

Az indítványozók tehát elsősorban a **felhatalmazás nélküli jogalkotásra, a norma közjogi érvénytelenségére** hivatkozva állítják a jogállamiság sérelmét.

Az Alkotmánybíróság ugyan alkotmányjogi panasz elbírálása körében hozta meg a 3152/2022. (IV.12.) AB határozatát, azonban a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban álláspontom szerint jelen esetben is irányadó megállapítást tett:

„...alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítsa. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint »az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – Alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem« (3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]).

Az Alkotmánybíróság mindezekből korábban arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányjogi panasz eljárásban »közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó személyes, közvetlen és aktuális érintettségéről« (10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [17]). Ennek megfelelően alkotmányjogi panasz eljárásban a közjogi érvénytelenségre való hivatkozás járulékos formában valamely, az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősülő alaptörvényi rendelkezéssel közvetlen összefüggésben helye lehet.

Ez utóbbi vizsgálathoz az alkotmányjogi panasznak két konjunktív feltételt kell teljesítenie: egyfelől, a panasznak valamely, az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben önmagában (tehát a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozástól függetlenül) is teljesítenie kell az alkotmányjogi panaszok befogadásával szemben az Abtv. 52. §-ának (1b) bekezdéséből és 29. §-ából fakadó követelményeket; másfelől pedig közvetlen, alkotmányjogi és értékelhető összefüggésnek kell fennállnia az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére történő hivatkozás és a közjogi érvénytelenség állítása között. Az Alkotmánybíróság ugyanis »akkor tartja befogadásra alkalmasnak ezt a petitumot, ha az indítványozó a közjogi érvénytelenségre az Alaptörvényben biztosított joggal közvetlen összefüggésben hivatkozik, de még ekkor is fennáll az a kötelezettsége, hogy az indítvány alkotmányjogi és értékelhető indokolást tartalmazzon« (3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [19]).

(...) Ennek megfelelően helytálló a közjogi érvénytelenséget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme alapozni akkor, ha az indítványozó olyan okból állítja a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető. Jelen esetben az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyértelműen megjelölte az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdését, mint amely alaptörvényi rendelkezésnek a sérelme okozta álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, ekként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét kifejezetten egy olyan jogalkotási követelmény sérelme miatt állította, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető. Ennek állítása azonban önmagában a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségének vizsgálatához (az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlatának megfelelően) még nem elegendő.”

A fenti követelmények és megállapítások nemcsak a törvényalkotási eljárás, de minden jogszabály megalkotásakor fennállnak. Amint az a 6/2013. (III. 1.) AB határozatból is következik, a jogszabály

közjogi érvénytelenségének feltétele a jogalkotás során elkövetett súlyos eljárási szabálytalanság. Az indítványozók által kifogásolt Korm. rendelet és az MvM rendelet esetében erről azonban nincs szó.

A felhatalmazás nélküli jogalkotás körében az indítványozók hivatkoznak a 33/2017. (XII. 6.) AB határozatra, amely szerint alaptörvény-ellenes az olyan rendelkezés, amely úgy szabályozza **alapvető jogok gyakorlását**, hogy **arra jogszabály felhatalmazást nem adott**. A 15/2021. (V. 13.) AB határozatra hivatkozva azt hangsúlyozzák, hogy „**az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjogkorlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja**”. A 23/2021. (VII. 13.) AB határozatot felhívva pedig azt emelik ki, hogy „**Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében**”.

Az Alkotmánybíróság fent ismertetett döntései alapján egy jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításához két körülmény vizsgálata szükséges, az alaptörvény-ellenesség megállapítása pedig akkor lehetséges, ha a jogalkotás során súlyos eljárási szabálytalanság történt, illetve ha ez a súlyos szabálytalanság közvetlenül alapjogi sérelemhez vezet.

Az indítványozók hivatkoznak a 15/2021. (V.13.) AB határozat [33] bekezdésére, azonban ugyanezen határozatnak nem utalnak a [26] bekezdésére, mely szerint „**Általánosságban kijelenthető, hogy az alapjog tartalmát érintő szabályok erősebb korlátot jelentenek, mint amikor jogszabály az alapjog érvényesítésének a módjára vonatkozóan tartalmaz előírást. Az alapjog érvényesülésére vonatkozó eljárási szabályoknak akkor kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tesztjének megfelelniük, ha azok közvetlenül összefüggnek az alapjog érvényesülésével.**”

Az indítványozók hivatkozása nem teljes körű a 23/2021.(VII.13.) AB határozatra vonatkozóan sem. Megjelölik a [28] bekezdést, de csupán kiragadott részt idéznek. Álláspontom szerint elengedhetetlen a megelőző bekezdésszel való együttes értelmezés, mely az alábbi: „**Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogkőre ugyanakkor nem korlátlan. Abból, hogy az Alaptörvény rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején sem korlátozható, egyenesen következik, hogy az Alaptörvény célja annak biztosítása, hogy a különleges jogrendi intézkedések is alkotmányos kontroll alá essenek.**”

5.1.1. A támadott jogszabályt a Kormány megfelelő felhatalmazás alapján, szabályos eljárás eredményeképp alkotta.

Az Alaptörvény 53. cikkének (1) bekezdése alapján a Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Az Alaptörvény 52. cikkének (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. § (1) bekezdésének d) pontja alapján a Kormány veszélyhelyzet idején az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Fontos hangsúlyozni, hogy egy veszélyhelyzeti norma általi alapjogkorlátozás önmagában nem alaptörvény-ellenes, mint ahogy arra az Alkotmánybíróság a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatában rámutatott: „**a járványveszély miatt alkotmányosan előírható a társadalmi interakció minimalizálása és ezért időlegesen a gyülekezési jog általános korlátozása is elfogadható lehet. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást.**”

A 27/2021. (XI.5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette: „**Az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a konkrét ügyben azt sem, hogy az R1 -et a Kormány nem normál jogrendben,**

hanem az Alaptörvény veszélyhelyzeti jogalkotásra vonatkozó, 53. cikk (2) bekezdése alapján alkotta meg. A veszélyhelyzet egyike az Alaptörvény által szabályozott különleges jogrendi alakzatoknak, ezért irányadó arra az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése is, amely szerint »[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható».

A jelenleg hatályban lévő veszélyhelyzetben a Kormány nemcsak a szorosan vett fegyveres konfliktusra figyelemmel – a háború elkerülése érdekében és humanitárius tárgykörben – alkothat meg honvédelmi, katonai, nemzetbiztonsági vagy rendészeti tárgyú, illetve menekültügyi veszélyhelyzeti rendeleteket, hanem a felhatalmazás köre ennél jóval szélesebb.

Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. §-a szerint, a Kormány a veszélyhelyzetet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében hirdeti ki. Ezzel a jogalkotó széleskörű felhatalmazást kapott, hogy a fenti cél elérése érdekében az általa szükségesnek tartott valamennyi intézkedést megtegye.

Kiemelendő, hogy a különleges jogrend időszaka alatt az alapvető jogok gyakorlása, azok korlátozása eltérő mérce alá esik. Az Alkotmánybíróság a 3327/2022. (VII. 21.) AB határozatban a következőket rögzítette ennek kapcsán: »[a] különleges jogrend módosított hatalommegosztási struktúrájából – különösen az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdéséből – fakadóan az alkotmányossági korlátok átalakulása következik. Az értékelés mércéje eltér az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott, normál jogrendben alkalmazott szükségességi-arányossági tesztől, mert a különleges jogrendben annak az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint módosított tartalma érvényesül. Ennélfogva az vizsgálendő, hogy a jogalkotó eleget tett-e azon kötelezettségének, hogy időközönként meggyőződik a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról. Ez következik az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdéséből, miszerint a különleges jogrendet a bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.» Indokolás [31]

Továbbá, mivel sem az Alaptörvény indítványban megjelölt B) cikk (3) bekezdése, sem VI. cikk (3) bekezdése nem szerepel az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdésében kivételek között felsorolt alaptörvényi rendelkezések között, ezért az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az Alaptörvény 52. cikkének (1) bekezdése szerinti alapjogkorlátozási teszt alapján az vizsgálendő, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,
- az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint hogy
- a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról. /3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [163]

5.1.2. A Korm. rendelet 3. §-a és 5. §-a nem vezet alapjogi sérelemhez.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénnyel (a továbbiakban: Kt.) ellentétben külön nem rendelkezik a közmeghallgatás jogintézményéről. Ennek ellenére a közigazgatási hatóság ágazati jogszabályban előírt esetekben közmeghallgatást tart (lásd lentebb az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 11/A. §-ának (4) bekezdése).

A támadott Korm. rendelet **nem teszi kötelezővé a személyes megjelenés nélküli közmeghallgatást**, pusztán lehetőséget biztosít arra a rendeletben foglaltak betartásával, ezáltal a szabályozás a **társadalmi részvétel lehetőségét nem szűkíti**, hanem épphogy **szélesíti**.

A közmeghallgatás tárgya a közigazgatási hatósági eljárásban a nyilvánosság véleményének megismerése. A közmeghallgatás célja a hatósági ügy tárgyával összefüggő információkhoz való hozzájutás és a döntéshozatalban való részvétel biztosítása a nyilvánosság számára. A közigazgatási hatósági eljárásban a közmeghallgatás egyszersmind az állami működés civil kontrolljának terepe, szerepe az eljárás átláthatóságának, számonkérhetőségének és a döntéshozatal társadalmi

támogatottsága növelésének előmozdítása. Ennek az elgondolásnak az az alapja, hogy a potenciális érintetti kör bevonása a hatósági döntéshozatalba növelheti az állami döntések legitimitását, ugyanis a közmeghallgatás konzultációs- és érdekegyeztető fórum, a köz- és a magánérdek érvényre juttatásának eszköze.

A közmeghallgatás a másik oldalról pedig a javaslatok, vélemények, ellenvetések, észrevételek megfogalmazásának fóruma. A közmeghallgatás segítséget nyújthat a hatóságnak a jogaikban vagy jogos érdekeikben érintettek körének lehatárolásában, egyben tájékoztatást is adhat számukra a hatósági ügy tárgyról, lehetséges hatásairól, az eljárás állásáról. A közmeghallgatás a tényállás alaposabb megállapítását is lehetővé teszi.

A fentiek alapján általánosságban megállapítható, hogy a közmeghallgatás jogintézményének célja, hogy a hatóság az érintett nyilvánosság véleményét megismerje, észrevételeit befogadja, a lakosság közvetlenül intézhesse ügyét. A jogalkotó arra kívánt garanciát nyújtani, hogy a véleményét, észrevételeit minél szélesebb kör kinyilváníthassa, függetlenül annak módjától. Ennek megfelel a veszélyhelyzeti szabályozás, amely a személyes részvétel nélküli közmeghallgatás lehetőségének megteremtésével növeli a társadalmi részvételt, mivel olyan esetekben is lehetővé teszi, hogy az érintett kifejtse véleményét, amikor valamilyen fizikai akadály miatt erre egyébként nem lenne lehetősége.

Az Alaptörvény B cikkének (4) bekezdése szerint „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

A hatalomgyakorlás ezen formáját a Möt. 3. §-ának (1) és (4) bekezdése az alábbiak szerint konkretizálja.

„3. § (1) A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a vármegyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.”

„3. § (4) A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat.”

A közmeghallgatás nem a hatalomgyakorlás jogintézménye, miután a fórum a résztvevők számára elsődlegesen az igények, elvárások, vélemények, kérdések megfogalmazására ad lehetőséget, döntéshozatalt nem tesz lehetővé számukra. A közmeghallgatás nem személyes meghallgatás, célja nem a személyes nyomásgyakorlás, hanem a véleménynyilvánítás, amelyre az online forma tágabb keretet biztosít. A résztvevők köre is szélesebb (nemcsak választópolgárok, helyi lakosok részvétele biztosított), így a hatalomgyakorlás képességére - szemben az indítványozók álláspontjával - a Korm. rendelet vonatkozó szabályozása nincs kihatással.

Az Indítványozók állításával ellentétben a döntéshozatalt közvetlenül befolyásoló hatalomgyakorlási formának nem a közmeghallgatás, hanem a helyi népszavazás tekintendő (amit több beruházás esetén kezdeményeztek is).

A közelmúlt jogalkotásában általánosságban a jogalkotói szándék arra irányult, hogy a véleménynyilvánításnak ne lehessen korlátja a személyes megjelenés, amely a támadott szabályozásnak is célja a személyes jelenlét nélküli közmeghallgatás lehetőségének biztosításával.

A pandémia okozta helyzet, valamint az azt követő veszélyhelyzeti szabályozás igazolta, hogy számos esetben személyes részvétel nélkül is ugyanolyan hatékonysággal valósíthatók meg olyan feladatok, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak anélkül. A közmeghallgatás ilyen módon való megtartásának gyakorlati tapasztalatai is azt mutatják, hogy a jogintézmény eredeti célja semmilyen módon nem sérült. A Korm. rendelet hatálybalépése óta a fővárosi- és vármegyei kormányhivatalok több személyes megjelenés nélküli közmeghallgatást tartottak, melynek keretében átgondolt, írásos kérdések, észrevételek érkeztek. Az elektronikus út igénybevételével a résztvevők szélesebb körben

tudtak hozzászólni, főleg olyan esetekben, amikor a helyszín befogadóképessége egyébként korlátozott lett volna.

Annak ellenére, hogy egy veszélyhelyzeti rendelet törvénytől eltérhet, a támadott jogszabály kifejezetten harmonizál az Ákr. hatékonysági alapelveivel is.

Az Ákr. 2. § (2) bekezdésének a) pontja szerint a hatóság a hatásköre gyakorlása során az egyszerűség követelményeinek megfelelően jár el.

Az Ákr. 4. §-a szerint a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

A támadott szabályozás ezen követelményeknek teljességgel eleget tesz.

Az indítványozók arra is utalnak, hogy „sérül az Alaptörvény B) cikkének (3) bekezdése, mivel az állampolgárokat megfosztja a hatalomgyakorlási képességtől”. Álláspontom szerint az Indítványozók e hivatkozása sem helytálló.

Önmagában nem a véleménynyilvánítás módja biztosítja az állampolgárok hatalomgyakorlásának a lehetőségét. Így a közmeghallgatás szabályainak módosításával mindaddig, amíg a jogalkotó megteremtí a garanciáit az észrevételek megismerésének, megválaszolásának, az eredeti jogalkotói cél nem sérül, a nyilvánosság biztosított. A Korm. rendelet részletszabályokkal biztosítja az eredeti jogalkotói cél érvényesülését, pl. honlapon történő közzététel, helyi műsorszóró szolgáltatás, interaktív kommunikációt lehetővé tevő információtechnika, hirdetményi vagy közösségi felületek igénybevétele, amelyek mind a nyilvánosság elvét biztosítják.

5.1.3. A Korm. rendelet 3. §-a és 5. §-a nem korlátozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.

Az indítványozók szerint a Korm. rendelet 5. §-a alapján a képviselő-testület a rátelepített diszkrecionális döntési jogkör gyakorlása során a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot aránytalanul korlátozhatja. Ez az álláspont téves.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, eszközrendszerét és eljárásrendjét az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szabályozza. A támadott szabályozás az Infotv.-ben biztosított közérdekű adatok megismeréséhez való jogot semmilyen módon nem érinti, az továbbra is biztosított.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében – így például a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban, a 2/2014. (I. 21.) AB határozat, 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban – kifejtette, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog az információszabadság érvényesítésében érhető tetten, amelynek alkotmányos funkciója az állam demokratikus működésének a garantálása. Az információszabadság bár kétségtelenül feltétele más alapjogok gyakorlásának is (például véleménynyilvánítás szabadsága, közösségi döntéshozatalban való részvétel, stb.), ugyanakkor más jogintézmények (így a közmeghallgatás) erre az alapjogra ebben az értelemben – közvetlenül – nem vetíthetők vissza. Az indítvány sem mutatja be érdemben, hogy miért sérül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a közmeghallgatás kapcsán, illetve a hivatkozott AB határozat is eltérő helyzetre vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis azért alkotmányellenesek az AB határozatban részletezett, a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozásával összefüggő rendelkezések, mert azok „diszkrecionális jogkört adnak a képviselőtestületnek abban, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket. Ezzel lehetőséget nyújtanak arra, hogy a képviselőtestület közérdekű adatokat elzárjon a nyilvánosság elől, vagy személyes adatokat a személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárjon. A törvényi garanciák hiánya mindkét alkotmányos alapjogot sérti. A képviselőtestület nyilvános vagy zárt ülésének tartására vonatkozó diszkrecionális jog megadása

szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok megismerésének jogát, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot is."

A közmeghallgatásnak nem a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása a célja, azt az Infotv. teszi lehetővé.

Jelen esetben a Korm. rendelet azonban nem zárja ki a közmeghallgatásról a nyilvánosságot, csak a részvétel módjának a megválasztására ad lehetőséget a képviselőtestületnek. A közmeghallgatás során feltett kérdéseket, az azokra adott válaszokat, a tájékoztató anyagokat az önkormányzatok, szervezetek elektronikus úton nyilvánosságra hozzák. A közérdekű adatok megismerhetősége, annak nyilvánossága azonban - adatvédelmi szabályokat figyelembe véve - minden esetben továbbra is biztosított.

A határidőre benyújtott észrevételeket a hatóság minden esetben köteles megválaszolni és ennek teljes dokumentációját nyilvánosságra hozni, így bárki tájékozódhat egy adott ügyben, függetlenül attól, hogy részt vett-e a közmeghallgatáson.

Az ismétlődő, hasonló írásos kérdések esetén lehetősége van a hatóságnak azokat csoportosítani és egyben megválaszolni. A tapasztalatok szerint a személyes jelenléttel nem járó közmeghallgatás során jobban megmutatkozik a szakmai hozzáállás.

Fentiek alapján, álláspontom szerint a jogintézmény az állampolgárok alapvető jogának korlátozását nem veti fel.

Az online közmeghallgatás lehetősége eddig is adott volt, az intézmény a gyakorlatban is működött és bevált.

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 11/A. §-ának (4) bekezdésében foglaltak értelmében a radioaktív hulladék-tárolók létesítésének engedélyezésére irányuló eljárásokban a döntés meghozatala előtt közmeghallgatást kell tartani a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében. A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő egyes intézkedésekről szóló 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet 9. §-ának (1) bekezdésében foglaltak szerint a közmeghallgatást az érintettek személyes megjelenése nélkül – vagyis elektronikus úton – kell meg tartani.

Az Országos Atomenergia Hivatal 2021. augusztus 11-től 2021. augusztus 17-én átfélig elektronikus közmeghallgatást tartott a [REDACTED] Kft.) a [REDACTED] Nemzeti Radioaktív hulladék-tároló létesítési engedély iránti kérelme" tárgyában.

Az elektronikus közmeghallgatásban való részvétellel kapcsolatos határidőket és egyéb tudnivalókat tartalmazó értesítést, valamint az eljárás közérthető összefoglalóit az Országos Atomenergia Hivatal hirdetményi úton tette közzé 2021. augusztus 11-én a saját honlapján és hirdetőtábláján, a központi ügyintézési portálon, továbbá – a nyilvánosság minél szélesebb körének elérése érdekében – az [REDACTED] Kft. honlapján, az eljárásban érintett szakhatóságok (Baranya Megyei Kormányhivatal és BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság) honlapjain és [REDACTED] község önkormányzatának honlapján, valamint hirdetőtábláján. Az elektronikus közmeghallgatás során az ügyszó kapcsolódó kérdéseket, észrevételeket és véleményeket e-mailen nyújthatták be az érdeklődők. Az ezekre adott válaszokat és reagálásokat az Országos Atomenergia Hivatal hirdetményi úton tette közzé, a közmeghallgatás értesítőjének és az eljárás közérthető összefoglalóinak közzétételével megegyező helyeken, azaz a fent hivatkozott hirdetőtáblákon és honlapokon. Mindemellett arra az e-mail címre, ahonnan kérdés, észrevétel vagy vélemény érkezett, az Országos Atomenergia Hivatal külön tájékoztatást is küldött a feljegyzés közzétételéről.

Általánosságban megállapítható, hogy a közigazgatási eljárási szabályozás veszélyhelyzet hiányában, a rendes jogrendi jogalkotással is abba az irányba halad, hogy az eljárás során személyes megjelenésre kizárólag a legindokoltabb esetekben kerüljön sor. Már a hatályos ágazati szabályozások is számos

helyen tartalmaznak olyan előírásokat, amelyekkel kiváltható a hatóság és az ügy érintettjének személyes találkozása modern infokommunikációs eszközök alkalmazásával.

5.2. Az indítványozóknak a Mötv.-vel kapcsolatban előadott kifogásai vonatkozásában az alábbiakat emelem ki.

A Korm. rendelet 5. §-a az alábbi rendelkezést rögzíti:

„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.”

A közmeghallgatásra vonatkozóan a Mötv. a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„53. § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik:

1) a közmeghallgatásról.”

„54. § A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart nyílt testületi ülés keretében, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.”

A fentiek alapján a közmeghallgatás jogintézményének célja, hogy a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyek tekintetében kérdést intézzenek vagy javaslatot tegyenek a képviselő-testületnek. A helyi közügyek fogalmát a Mötv. 4. §-a határozza meg, amelynek értelmében *„a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak”*.

A közmeghallgatás a képviselő-testület működésének sajátos formája, speciális testületi ülés (a képviselők határozatképes létszámban jelen vannak), ahol általában nem hoznak döntéseket, a feltett kérdéseket azonban jegyzőkönyvben kell rögzíteni és azokat a közmeghallgatáson vagy 15 napon belül meg kell válaszolni.

A Mötv. csak a közmeghallgatás alábbiakban felsorolt alapvető szabályait, kereteit tartalmazza:

- évente legalább egyszer kell tartani;
- annak időpontját előre meg kell hirdetni;
- megtartására a képviselő-testületi ülésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni;
- a feltett kérdéseknek, valamint a javaslatoknak a helyi közügyekkel kell összefüggniük;
- amelyekre a közmeghallgatás keretein belül vagy azt követően írásban is választ lehet adni.

A Mötv. a közmeghallgatás megtartására nem tartalmaz további részletszabályokat, azokat a szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletben (a továbbiakban: SZMSZ) kell meghatározni.

Téves az indítványozók azon álláspontja is, mely szerint a Korm. rendelet 5. §-a a közmeghallgatást megfosztja a személyes interakciót adó jellegétől, így kiüresíti a jogintézményt, vagyis megfosztja a népet a közhatalom gyakorlásának, valamint a közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének egy kiemelt fontosságú eszköztől, amely ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) és (3) bekezdésével.

A Korm. rendelet 5. §-a nem a közmeghallgatáson való részvétel tilalmáról rendelkezik, hanem annak eljárási rendjére vonatkozóan fogalmaz meg előírást. A rendelkezés lehetőségként írja elő, azaz a képviselő-testület mérlegelési jogkörében dönthet arról, hogy a közmeghallgatást a lakosságnak, illetve a szervezetek képviselőinek személyes jelenlétében vagy anélkül kívánja megtartani. Amennyiben a

képviselő-testület arról hoz döntést, hogy személyes jelenlétük nélkül tartja meg a közmeghallgatást, az nem jelenti azt, hogy a lakosság, illetve a szervezetek nem vehetnek részt a közmeghallgatáson, hanem az csupán arra irányuló döntés, hogy az érintettek részvételére más - az eddigiektől eltérő - módon kerül sor (pl. online formában, írásos kérdésfeltevessel, stb.).

A Korm. rendelet ugyan diszkrecionális jogkört ad a képviselő-testületnek abban, hogy a helyi közösség személyes jelenlétében vagy anélkül folytatja le a közmeghallgatást, azonban egyik esetben sem zárja ki a lakosoknak, érdekvédelmi szervezeteknek a kérdésfeltevéshez, javaslattételhez, véleményformáláshoz való jogát, hiszen az SZMSZ-ben meghatározottaknak megfelelő módon személyes megjelenés helyett például elektronikus hírközlő eszközök igénybevételével vagy írásban gyakorolhatják ezen jogosítványukat. Az a személy pedig, akihez a kérdést intézték, továbbra is köteles az ülésen, de legkésőbb 15 napon belül választ adni.

A közmeghallgatás személyes jelenlét nélküli megtartása továbbá azoknak is lehetőséget teremthet a közmeghallgatáson való részvételre, hozzászólásra, akik korábban egyéb okból (pl. fogyatékoság, idős korúság, betegség okán, kisgyermekes szülők lévén vagy a helyszínen befogadóképességének korlátozottsága miatt) nem tudtak személyesen jelen lenni.

A Korm. rendelet 5. §-a nem eredményezi a közmeghallgatás jogintézményének kiüresedését, miután ez esetben is biztosított a kérdésfeltevés, fennáll annak megválaszolására irányuló kötelezés, emellett pedig előnyös, ugyanis részvételi lehetőség kiszélesítését is magában hordozza.

A közmeghallgatásról mint speciális testületi ülésről jegyzőkönyvet kell készíteni, így az ott elhangzott kérdések és válaszok rögzítésével és a Mötv. 52. §-ának (3) bekezdésében előírt betekintési lehetőség biztosításával továbbra is garantált a lakosság részére a közhatalom-gyakorlás hatékonyságának ellenőrzése.

Az indítványozók álláspontjával ellentétben, a Korm. rendelet 5. §-a nem sérti a jogbiztonság elvét sem. A szabályozás összhangban áll az Alkotmánybíróság 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában kifejtettekkel, miszerint a jogbiztonság elve akkor sérül, „[...] ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi keretét a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést.” A tárgyi Korm. rendeleti szabályozásban a képviselőtestület mérlegelési jogkörre irányuló felhatalmazása azonban nem parttalan, nem szempontok nélküli, hisz a rendelkezés kimondja, hogy a személyes jelenlét nélküli közmeghallgatást az SZMSZ-ben meghatározott rend szerint kell megtartani. E normatív szabályok megalkotásakor a helyi jogalkotónak figyelembe kell vennie a Mötv.-ben meghatározott előírásokat is. A Korm. rendeletben a jogalkotó tehát meghatározza a döntéshez kapcsolódó jogszabályi keretet is.

5.3. Az MvM rendelet 1. § (1) bekezdésének „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata sem ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az indítványozók e körben hivatkoznak az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) határozatára, és kifejtik, hogy az MvM rendelet támadott rendelkezése általános kivételt teremt a veszélyhelyzeti jogszabály előkészítésével kapcsolatos közérdekű adatok előállítása alól, ezáltal lehetetlenné téve a veszélyhelyzeti jogszabállyal elérni kívánt cél és a választott szabályozási eszközök megválasztása okainak megismerését, ezáltal a Kormány veszélyhelyzeti jogalkotása fölötti, állampolgárok általi ellenőrzés lehetőségét és mértékét nagyfokú csökkenti.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. §-ának (1) bekezdése alapján a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell.

A 24/2019. (VII. 23.) AB határozat szerint a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény szabályai nem alaptörvényi szintű szabályok, ekként önmagában azok megsértése sem eredményezheti valamely jogszabály közjogi érvénytelenségének megállapítását, ahhoz annak igazolása szükséges, hogy a jogszabály a Jat., illetőleg a 2011. évi CXXXI. törvény lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó

rendelkezéseit sértette meg (hasonlóan a Jat. vonatkozásában: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [99]). Az Alkotmánybíróság korábban már abban a kérdésben is állást foglalt, hogy önmagában a (korábban hatályos) Jat. szerinti általános egyeztetési kötelezettség be nem tartása sem eredményez alaptörvény-ellenességet, ahhoz az szükséges, hogy az általános egyeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyása egyben konkrét alaptörvényi rendelkezések sérelmét is eredményezze (44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]).

Az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat már korábban rámutatott, hogy az előzetes hatásvizsgálat elmaradása nem eredményez közjogi érvénytelenséget: „a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkotmányi szabály. Amennyiben a törvény előkészítése során az előkészítésre irányuló kötelezettségeket megsértik, az feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmányos sértéshez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. Ezért is kellett kimondania az Alkotmánybíróságnak a Tv. végrehajtása, alkalmazása során érvényesítendő alkotmányos követelményt. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetőleg azok elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, az nem vezet a jogállamiság és jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] közvetlen sérelmére sem, ezért az Alkotmánybíróság az ezen az alapon fennálló alkotmányellenesség megállapítására és a törvény megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.”

Az MvM rendelet 1. § (1) bekezdésének hatályba lépése (2016. április 30.) óta változatlanul tartalmazza a támadott „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulatot, ahogyan a korábban hatályban volt, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 1. §-ának (1) bekezdése is lényegében ezzel megegyező szabályt tartalmazott. (Ez a rendelet - a rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset idején kiadható jogszabály kivételével - a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet tervezetének előzetes és utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.)

Az előzetes hatásvizsgálat célja nem alkotmányossági garanciák biztosítása, hanem a jogalkotás hatékonyságának eszköze. A hatásvizsgálat és az előterjesztésekhez kapcsolódó hatásvizsgálati lap fontos eszköz ahhoz, hogy a döntéshozó számára a lehető legteljesebb körben számszerűsített és összehasonlítható módon bemutassa a döntés várható hatásait. A jogalkotási folyamatok optimalizálása, a jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálása, és ennek keretében a hatásvizsgálat végső célja a hazai szabályozás minőségének javítása, illetve a szabályok gyakori módosítási gyakorlatának csökkentése által az ország versenyképességének javítása.

A fentiekre tekintettel az előzetes hatásvizsgálat lefolytatása összetett, nagy szakmai felkészültséget kívánó, jellemzően hosszadalmas jogalkotási folyamat, amelynek során a jogszabály tervezet társadalmi, költségvetési hatásait, a vállalkozói, lakossági, közigazgatási adminisztratív terhek változását; valamint az egészségre, a környezetre, természetre gyakorolt hatásokat szükséges vizsgálni. A hatásvizsgálat során felmerülhetnek olyan tények, kérdések, amelyek kapcsolatban lehetnek alapjogokkal, de a hatásvizsgálatnak nem az alapjogok biztosítása az elsődleges célja.

Jelen esetben az indítványozók nem egy konkrét jogi norma hatásvizsgálatának elmaradását kifogásolják, hanem azt a jogszabályi felhatalmazást, amely szerint veszélyhelyzeti jogalkotás során nem kell hatásvizsgálatot készíteni. Ennek azonban az indítványozók állításával szemben a felhatalmazás keretein belül maradó, Alaptörvénynek megfelelő okai vannak. A hatásvizsgálat készítése - a jogszabály által szabályozott tárgykör összetettsége függvényében - nagyon hosszadalmas, időigényes is lehet, amelyre nyilvánvalóan nincs lehetősége a jogalkotónak a veszélyhelyzeti jogalkotás idején, tekintettel arra, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás egyik legfontosabb ismérve a váratlan helyzetekre történő gyors reagálás a jogalkotó részéről. Mivel az Alkotmánybíróság a fentebb idézett jogi normák vizsgálata során normál jogrendben sem állapított meg alkotmány-, illetve alaptörvény-ellenességet a kötelező hatásvizsgálat elmaradása miatt, ezért veszélyhelyzet esetén az erre felhatalmazó veszélyhelyzeti rendelkezés sem lehet önmagában - a felhatalmazás lehetősége miatt - alaptörvény-ellenes.

A fentiek alapján az előzetes hatásvizsgálat hiánya normál jogrendben sem eredményez önmagában közjogi érvénytelenséget, az indítványozóknak a jogállamiság sérelmére történő puszta hivatkozása pedig nem elégséges az alaptörvény-ellenesség megalapozottságához.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint (az indítványozók által felhívott) Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából elsősorban a jogbiztonság követelménye olvasható ki. A 22/2018. (XI. 20.) AB határozat részletesen foglalkozott a jogállamiság követelményével.

Eszerint „a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani” (34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]). A jogbiztonság egyik alkotóeleme a **normavilágosság követelménye** (24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [48]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]).

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában rámutatott arra is, hogy „[a] jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása – és ezáltal tartalommal kitöltése – a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitérhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabály is alkalmazható, ha a megfogalmazás pontatlansága a jogalkalmazás során, a jogalkalmazói értelmezés által – a kialakult jogi hagyományt, joggyakorlatot, valamint a jogalkotó szándékát szem előtt tartva – orvosolható” (534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyanlyra homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.).

Az Alaptörvény VI. cikk. (3) bekezdése szerinti, közérdekű adatokhoz hozzáférés jogát az MvM rendelet nem érinti.

A fentiek alapján az indítvány elutasításának van helye, mert a támadott Korm. rendelet 3. §-a és 5. §-a, továbbá az MvM rendelet 1. § (1) bekezdésének „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban állnak.

Budapest, 2023. szeptember 14.

Tisztelettel:

