

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3187/2021. (V. 19.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Horváth Attila* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 2020. szeptember 21-i ülésnapon elfogadott, H/12956. számon előterjesztett, a törvényjavaslatok tárgysorozatba vételének tárgyalásával kapcsolatosan a határozati házzsabályi rendelkezésektől való eltérést tartalmazó határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó független országgyűlési képviselők az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, hivatkozva továbbá az Abtv. 37. § (2) bekezdésére is, alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Országgyűlés 2020. szeptember 21-i ülésnapon elfogadott, H/12956. számon előterjesztett, a törvényjavaslatok tárgysorozatba vételének tárgyalásával kapcsolatosan a határozati házzsabályi rendelkezésektől való eltérést tartalmazó határozata (a továbbiakban: Határozat) alaptörvény-ellenességének megállapítása és a Határozat meghozatalára visszamenőleges hatályú megsemmisítése iránt, tekintettel arra, hogy az az indítványozók álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény XV. cikkében foglalt általános egyenlőség követelményével, a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt egyenlő mandátum elvével, valamint az indítványozóknak a 6. cikk (1) bekezdésében rögzített törvénykezdeményezéshez való jogával.
- [2] 1. Az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 58. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslat abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság támogatja. Az 58. § (2) bekezdése értelmében a tárgysorozatba vételre kijelölt (állandó) bizottság a kijelölést követő harminc napon belül határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. Amennyiben a bizottság elutasítja a tárgysorozatba vételt, a HHSZ 58. § (5) bekezdése alapján, ha azt annak a képviselőcsoportnak a vezetője, amelyhez a törvényjavaslatot benyújtó képviselő tartozik, nyolc napon belül kéri, a tárgysorozatba vételről a Törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) határoz. Ugyanezen szakasz (6) bekezdése alapján ilyen esetben a TAB harminc napon belül dönt és a határidő számítása során a rendes ülészakok közötti időtartamot figyelmen kívül kell hagyni; ilyen kérelmet pedig a (7) bekezdés alapján minden képviselőcsoport ülészakonként legfeljebb hat alkalommal, kizárólag azon a rendes ülészakon nyújthat be, amelyen a tárgysorozatba vételt az erre kijelölt bizottság elutasította. Az 58. § (8) bekezdése alapján független képviselő által benyújtott törvényjavaslat esetén lehetőség van arra, hogy a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasítása esetén az azt benyújtó képviselő szintén a TAB döntését kérje, amennyiben a kérelmet legalább négy képviselő támogatja. Ilyen kérelmet minden képviselő kizárólag a rendes ülészakon, és ülészakonként legfeljebb egy alkalommal, mégpedig azon az ülészakon támogathat, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét az erre kijelölt bizottság elutasította.
- [3] Az Országgyűlés az említett ülésnapon a Házbizottság javaslatára a HHSZ 65. § (1) bekezdése alapján határozatot fogadott el a HHSZ fenti rendelkezéseitől való eltérésről.

- [4] A Határozat alapján az Országgyűlés a 2020. június 18-tól elrendelt egészségügyi válsághelyzetre való tekintettel az elfogadása napján folyamatban lévő vagy azt követően induló tárgysorozatba vételi eljárásokban a határozati hárszabályi rendelkezésektől úgy tért el, hogy a HHSZ 58. § (2) bekezdése, valamint az (5)–(6) bekezdései szerinti határidő a 2021. évi tavaszi rendes ülészak első napján újakezdődik azzal, hogy a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság és a TAB a 2020. évi őszi rendes ülészak alatt tárgysorozatba vételre irányuló eljárást csak abban az esetben folytat le, ha a tárgysorozatba vételről való döntést – a TAB döntése esetében a tárgysorozatba-vételi kérelem benyújtását követően – képviselőcsoport vezetője írásban kezdeményezi. A képviselőcsoport vezető által a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elnökéhez intézett írásbeli kezdeményezés alapján a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság, a tárgysorozatba-vételi kérelem benyújtását követően a TAB elnökéhez intézett írásbeli kezdeményezés alapján a TAB a kezdeményezés benyújtásától számított 30 napon belül határoz az önálló indítvány tárgysorozatba vételéről.
- [5] 2. Mindezek alapján az indítványozók megállapították, hogy „országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak akkor kerülhet tárgysorozatba a 2020. évi őszi rendes ülészak alatt, amennyiben azt valamelyik frakcióvezető kérelmezi. Frakcióvezetői támogatás nélkül erre nincs lehetőség, még ha a kérelmet négy másik képviselő támogatja is.” Az indítványozók álláspontja szerint ez esetükben, mint független, azaz országgyűlési képviselőcsoporthoz nem tartozó országgyűlési képviselők esetében azt jelentette, hogy az Alaptörvény említett rendelkezéseinek „séremlé közvetlenül a Határozat hatályosulása folytán következett be, mivel a Határozat fent ismertetett tartalma szerint csak abban az esetben volt lehetőségük a 2020. őszi rendes ülészakon törvényjavaslatot benyújtani és a javaslat tárgysorozatba vételét, illetve elutasítás esetén a TAB eljárását kérni, ha – a korábbi állapottól eltérően – valamelyik frakcióvezető segítségét kérték. A Határozat nyomán tehát közvetlenül szűkültek a lehetőségeik, egyenlő mandátumhoz való joguk séremlé közvetlenül, további cselekmény nélkül bekövetkezett.” Független országgyűlési képviselőként az indítványozók szerint tehát a Határozat a törvénykezdeményezési joguk közvetlen séremlé eredményezte, mivel azzal a Határozat hatálybalépését követően csak más, a korábbiaknál kedvezőtlenebb feltételek mellett tudnak élni.
- [6] Az indítványozók mindezekre a jogszabályokkal szemben az Abtv. 26. § (2) bekezdésére hivatkozással benyújtható kivételes alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság eljárásának megindításához szükséges közvetlen és aktuális érintettség igazolása körében is hivatkoztak. Álláspontjuk szerint az, hogy a Határozat következtében a fenti séremlé közvetlenül, további végrehajtó aktus (és értelemszerűen bírói döntés) nélkül következtek be, azokkal szemben pedig jogorvoslati lehetőség számukra nem biztosított, közvetlen és aktuális érintettségüket már önmagában is kellően megalapozza. Ezen felül az indítványozók a séremlé aktualitása körében külön is kiemelték, hogy a Határozat kettőjük estében az általuk benyújtott két törvényjavaslat tekintetében (T/14213. és T/12916. számú törvényjavaslatok) már alkalmazásra is került. (Az alkalmazásra valójában hármójuk tekintetében került sor, mivel a T/14213. számú törvényjavaslatot az Országgyűlés honlapja szerint hárman terjesztették elő.)
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának hivatkozása mellett az indítványozók utaltak arra, hogy „az Alkotmánybíróság [...] a képviselői jogállás egyenlőségét az általános egyenlőségi követelményből vezette le”, és bár „a képviselői jogok államszervezeti összefüggésben értelmezendők, azonban séremlük [...] egyben alapjogi természetű is, és mint ilyen alkotmányjogi panasz keretében is elbírálendő”, az egyenlő mandátumhoz való jog pedig olyan Alaptörvényben biztosított jog, amelynek séremlé megalapozza az alkotmányjogi panasz befogadását. A 24/2019. (VII. 23.) AB határozatra utalva az indítványozók kifejtették, hogy a törvénykezdeményezéshez való jog egyrészt a képviselői jogállásból fakadó legfontosabb jogosultságok egyike (Indokolás [34]), másrészt pedig annak egyik kiemelt alapelve az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése alapján az egyenlőség, amely egyben a XV. cikkből is következik. Az Alaptörvény értelmében tehát a független és a képviselőcsoporthoz tartozó képviselők egyenlő jogállásuk, ennek egyik legfontosabb eleme a törvénykezdeményezéshez való, az Alaptörvényben külön is nevesített jog, amely az egyik leglényegesebb eszköze annak, hogy az egyes képviselők az Országgyűlés munkájára hatást gyakoroljanak. Az egyenlő jogállás ugyanakkor nem azt jelenti, hogy a független és a frakciótag képviselőkre az országgyűlési munka vonatkozásában mindig pontosan ugyanazon előírásoknak kellene vonatkozniuk, sőt adott esetben az egyenlőség éppen azáltal is megvalósulhat, hogy a HHSZ egyes kérdésekben eltérően szabályoz. Az indítványozók szerint ilyennek tekinthetőek a Határozattal érintett, a tárgysorozatba vételre vonatkozó HHSZ rendelkezések is. Ezek a szabályok éppen azáltal valósítják meg az egyenlőséget a törvénykezdeményezés és az ilyen javaslatok tárgysorozata vételéről való döntés

kapcsán, hogy egyrészt az 58. § (1) bekezdése megkülönböztetés nélkül írja elő a képviselői törvényjavaslatok bizottsági támogatásának szükségességét, másrészt viszont eltérő szabályokat tartalmaznak arra az esetre, ha az állandó bizottság a tárgysorozatba vételt elutasítja.

- [8] A képviselőcsoportozathoz tartozó és az ahhoz nem tartozó (független) képviselők pozíciójából adódik ugyanis az a különbségtétel, hogy míg előbbi képviselők javaslata tekintetében a tárgysorozatba vételről való, a TAB által meghozandó (ismételt) döntés kezdeményezéséhez a képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kérelme szükséges, addig a független képviselők esetében ehhez négy másik képviselő támogatására – de nem képviselőcsoport támogatására – van szükség. Ezek a szabályok biztosítják, hogy minden, országgyűlési képviselő által előterjesztett törvényjavaslat tárgysorozatba vételéről egyrészt az erre kijelölt állandó bizottság döntsön, másrészt elutasító tartalmú döntés esetén a független és a frakciótag képviselőknek – a közöttük e tekintetben fennálló különbségtől függetlenül – egyaránt lehetősége legyen annak újbóli, az Országgyűlés egy másik szerve által történő megfontolását kezdeményezni.
- [9] A Határozatban elfogadott házszabálytól való eltérés azonban ezt a „rendszert” és az azáltal biztosított egyensúlyt (egyenlőséget) bontotta meg az indítványozók szerint azáltal, hogy frakcióvezetői hozzájárulástól tette függővé, hogy a 2020. évi őszi rendes ülészakon sor kerülhet-e a kijelölt bizottság vagy a TAB eljárására egy adott törvényjavaslat tekintetében. Erre ráadásul olyan módon került sor, ami független képviselők esetében lényegében kizárja, hogy – valamely képviselőcsoport vezetőjének kérelmét leszámítva [amelyet viszont a HHSZ 58. § (7) bekezdése rendes ülészakonként hat alkalomra korlátoz tekintet nélkül arra, hogy az saját képviselőcsoportozathoz tartozó, vagy független képviselő javaslata „érdekében” kerül-e benyújtásra] – az általuk előterjesztett törvényjavaslat tárgysorozatba vételéről egyáltalán bármilyen fórumon döntés születhessen. Ez az indítványozók szerint az általuk hivatkozott alaptörvényi rendelkezések sérelmét jelenti; az Alaptörvényben rögzített jogukat korlátozó rendelkezésnek pedig nincsen kényszerítő indoka sem, mivel a megalkotása körében hivatkozott egészségügyi válsághelyzet az Országgyűlés működését valójában nem érintette. Erre tekintettel az indítványozók szerint a Határozatban foglalt jogkorlátozás a szükségesség követelményének sem felel meg.
- [10] Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy független országgyűlési képviselői minőségükben végzett tevékenységük során a nép képviselők útján történő hatalomgyakorlását valósítják meg, amely az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése értelmében a népszuverenitás érvényre juttatásának főszabály szerinti, nem pedig kivételes eszköze. E képviseletnek alapvető eleme az Országgyűlésben folyó törvényhozási munka, illetve képviselői szinten az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés által konkretizált, minden országgyűlési képviselőt megillető törvénykezdeményezéshez való jog. Erre tekintettel véleményük szerint az, hogy a törvények kezdeményezéséhez való jogot az országgyűlési képviselők milyen feltételek, szabályok alapján gyakorolhatják, alapvetően befolyásolja a képviseleti hatalomgyakorlás mikéntjét, és mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül.
- [11] 4. Hivatkozva a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatban foglaltakra, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) közjogi szervezetszabályozó eszköz fogalmára, az indítványozók felidéztek, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a HHSZ-t olyan normatív országgyűlési határozatnak tekinti, amelynek – mint közjogi szervezetszabályozó eszköznek – az Alaptörvénnyel való összhangja az Alkotmánybíróság által vizsgálható, és arra országgyűlési képviselők beadványa alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése és 37. § (2) bekezdése alapján korábban már számos alkalommal sor is került. Kifejtették, hogy maga a házszabálytól való eltérés normatív, vagy egyedi aktus lehet; az általuk támadott Határozatban való eltérés normatív tartalmúnak – és ezáltal az Alkotmánybíróság által vizsgálhatónak – minősül, mivel nem egy időpontra, konkrét eseményre (egy adott törvényjavaslat tárgyalásának módjára), valamint konkrét személy(ek)re vonatkozik, hanem a „szervezetten belül érvényesülő általános magatartási szabályt határoz meg” és „egy meghatározott időszakban benyújtott, előre nem látható számú és tartalmú, hipotetikus javaslatokra vonatkozik”. A normatív jelleget tovább erősíti az a körülmény is, hogy a támadott Határozatban rögzített eltérés „felülírja” az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdéséből és a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontjából adódóan közjogi szervezetszabályozó eszköznek tekintendő HHSZ rendelkezéseit; így maga is annak tekintendő.
- [12] Mindezek alapján az indítványozók a Határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és elfogadásának napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését, valamint – arra hivatkozással, hogy az alkotmányellenes helyzet folyamatosan fennáll – soron kívüli eljárásban történő elbírálását kérték az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság elnöke 2021. február 25-én az Abtv. 17. § (1) bekezdése és az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján elrendelte az indítvány soron kívüli eljárásban történő intézését.

- [13] 5. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [14] 5.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] eleget tesz.
- [15] Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben terjesztették elő.
- [16] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt formai követelményeknek megfelel. Megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (2) bekezdés, 37. § (2) bekezdés]; valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény XV. cikke, 4. cikk (1) bekezdése, valamint 6. cikk (1) bekezdése]. Az indítvány a Határozat alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést is tartalmaz; valamint kifejezett kérelmet fogalmaz meg a Határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére.
- [17] 5.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálnia szükséges az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget, a jogorvoslati lehetőség esetleges hiányát, vagy annak kimerítését, valamint a 29. § és a 31. § szerinti feltételeket.
- [18] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt jogsérelem, illetve az annak kapcsán az indítványozók tekintetében megállapítható érintettség tekintetében az Alkotmánybíróság kikristályosodott gyakorlattal rendelkezik. Ennek értelmében a kivételes alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot, ha az indítványozók hitelt érdemlően igazolni tudják, hogy a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés velük szemben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosult, és ennek következtében őket jogsérelem érte (amelynek orvoslására jogorvoslati lehetőség vagy nem áll rendelkezésre, vagy azokat az indítványozók már kimerítették). Az Alkotmánybíróság által az ilyen típusú alkotmányjogi panaszok esetén megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Mindig a konkrét eset kapcsán dönthető el, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége fennáll-e. Az Alkotmánybíróság emlékeztet továbbá arra is, hogy az érintettség személyes, közvetlen és aktuális voltát érintő kérdésben a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik (Indokolás [66]).
- [19] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók személyes, aktuális és közvetlen érintettsége tekintetében az alábbiakat állapította meg.
- [20] A Határozat elfogadására az Országgyűlés 2020. szeptember 21-i ülésnapján került sor. Az abban foglalt házszabályi rendelkezésektől való eltérés az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok tárgysorozatba vételével kapcsolatban tartalmaztak rendelkezéseket, amelyek a Határozatnak az Országgyűlés általi, a jelenlévő képviselők négyötödének szavazatával történő elfogadása révén az indítványozó (független) országgyűlési képviselők tekintetében (is) közvetlenül, jogorvoslati lehetőség biztosítása nélkül hatályba léptek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak két okból is meg kellett vizsgálnia a Határozat tartalmát: egyrészt abban a kérdésben volt szükséges állást foglalni, hogy a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés – amelyről az Országgyűlés közzé nem teendő határozat formájában hoz döntést – egyáltalán olyan jogi előírásnak tekinthető-e, amit az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálhat (lásd a végzés indokolásának [21]–[24] bekezdéseit); másrészt pedig, mivel csak annak tartalma alapján lehetséges állást foglalni abban a kérdésben, hogy az indítványozókat a Határozat alapján érte-e jogsérelem, illetve a személyes, közvetlen és aktuális érintettségük megállapítható-e (lásd a végzés indokolásának [25]–[29] bekezdéseit).
- [21] 5.2.1. Mindezek kapcsán az Alkotmánybíróság a Határozat jogi jellege vonatkozásában elsőként azt állapította meg, hogy az olyan kógens előírásokat tartalmaz, amelyek a parlamenti munka, a jogalkotási tevékenység, végző soron pedig az Országgyűlés működése, eljárása egyik lényeges elemét, az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok tárgysorozatba vételét általános jelleggel, hosszabb – de az elfogadásakor még pontosan előre nem látható tartamú – időszak tekintetében normatívan, a HHSZ-ben foglaltaktól eltérően szabályozzák. Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatában az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a korábbi Házszabály) tekintetében megállapította, hogy az Abtv. 37. §

- (2) bekezdése alapján – egyebek mellett az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban is – hatáskörrel rendelkezik a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Országgyűlés szervezetét, működését, tevékenységét és cselekvési programját normatív határozatként szabályozó, éppen ezért közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő Házzsabály vizsgálatára. A HHSZ ebben a tekintetben a korábbi Házzsabállyal esik egy tekintet alá.
- [22] A HHSZ 65. § (1) bekezdése lehetővé teszi a határozati házzsabályi rendelkezésektől való eltérést a jelenlévő képviselők négyötödének szavazatával. Ilyen esteben az Országgyűlés „vita nélkül úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házzsabályi rendelkezésektől eltérhet”. A HHSZ idézett szabályának megfogalmazása arra utal, hogy az elsődlegesen konkrét, adott időpontban (ülénapon) az Országgyűlés napirendjén szereplő adott napirendi pont (esetleg pontok) tárgyalása és döntéshozatala tekintetében enged az általános szabályoktól való eltérést. Az indítványban támadott Határozat, azonban nem ilyen típusú eltérést tartalmaz. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – és ezt az indítványozók által előadott érvelés sem vitatja (lásd: Indítvány 23. pont) – bár elsődlegesen az eltérés lehetősége egyedi ügyekre tekintettel került a HHSZ szövegébe (és elsődlegesen ilyenként is értelmezhető, mint kötelező jogi előírás), nem zárható ki az sem, hogy bizonyos esetekben, például váratlan, és azonnali reakciót igénylő, de tartósan fennálló helyzet esetén általánosabb jellegű, adott esetben hosszabb időn át is érvényesülő eltérésről döntsön az Országgyűlés plénuma a saját munkarendje tekintetében. Ez már csak azért sem eleve kizárt, mert önmagában is van garanciális jelentősége az eltérések megengedhetősége tekintetében annak, hogy azokról a Házbizottság javaslatára – ahol az egyhangú döntéshozatal a főszabály – dönt az Országgyűlés, mégpedig négyötödös többséggel. Ugyanakkor, a határozati házzsabályi rendelkezésektől való eltérés lehetősége abban az esetben, ha az általános jellegű, határozatlan időtartamra szóló, normatív tartalmú előírások révén teszi lehetővé az eltérést a HHSZ-től, tartalmilag valójában annak „helyébe lép”, vagyis – legalábbis érvényességének idejére – egy tekintet alá esik annak módosításával.
- [23] Annak érdekében, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközként az Alkotmánybíróság végső alkotmányossági kontrollja alá tartozó HHSZ tekintetében ez a kontroll fenntartható legyen, tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság a saját hatásköre megállapítása során a támadott jogi tartalmú előírások és az azok vizsgálatára fennálló hatásköre megítélése tekintetében nem csak azok formájára és elnevezésére, de adott esetben tényleges tartalmára is tekintettel van [vö. pl. 23/2007. (IV. 19.) AB határozat; elsőként 60/1992. (XI. 17.) AB határozat], az Alkotmánybíróság hatásköre a HHSZ-től való eltérést normatív tartalmú országgyűlési határozat formájában elfogadó szabályozás alkotmányossági vizsgálata tekintetében is megállapítható kell hogy legyen attól függetlenül, hogy ezek a kialakult parlamenti szokásjog alapján nem rendelkeznek a Jat. szerinti valamennyi szükséges ismérvvvel, tekintettel arra, hogy a házzsabálytól való eltérés tárgyában hozott határozat nem kerül közzétételre. Az ilyen határozatok Alkotmánybíróság általi vizsgálatára irányuló hatáskör megállapíthatóságát ugyanakkor közvetve maga a HHSZ 65. §-a is elismeri; ennek (2) bekezdése ugyanis arról rendelkezik, hogy az eltérés lehetőségére vonatkozó (1) bekezdés – egyebek mellett – abban az esetben nem alkalmazható, ha az az Alaptörvénybe vagy törvénybe ütközik.
- [24] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvénybe ütközés megállapítására az Alaptörvényben felhatalmazott szerv az Alkotmánybíróság, ez az előírás is kifejezetten arra utal, hogy a HHSZ-t megalkotó Országgyűlés maga is „kvázi HHSZ-módosításként” tekint az eltérés lehetőségére, amelynek ilyenként való alkotmányossági vizsgálata lehetőségével is kifejezetten számol. Mindezekre tekintettel tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott Határozat érdemi vizsgálata az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban – az egyéb feltételek fennállta esetén – nem kizárt.
- [25] 5.2.2. A Határozat tartalmát a fent kifejtetteknél részletesebben megvizsgálva ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az említett egyéb feltételek az indítványozók vonatkozásában nem teljesülnek, ugyanis a személyes, közvetlen és aktuális érintettség, illetve jogsérelem Abtv. 26. § (2) bekezdéséből következő feltétele az alábbiak szerint nem teljesül.
- [26] A Határozattal 2020. szeptember 21-én elfogadott határozati házzsabályi rendelkezésektől való eltérés a fellevezető szöveg alapján az elfogadás napján folyamatban lévő, vagy – határidő megjelölése nélkül – az azt követően induló tárgysorozatba vételi eljárásokra vonatkozott ugyan, de a tartalmi rendelkezések megfogalmazása egyértelműsíti a Határozat időbeli hatályát: az kizárólag a 2020. évi őszi rendes ülészak tekintetében köti az indítványozók által sérelmezett frakcióvezetői kérelemhez az ilyen tárgyú eljárás lefolytatását, és a tárgysorozatba vételre irányuló döntés meghozatalát. Ezen az sem változtat, hogy a Határozat a HHSZ 58. §-ában szabályozott eljárási határidők 2021. évi tavaszi ülészakon való újratekintése tekintetében is tartalmazott

előírást azokra az esetekre, ha a frakcióvezetői kérelem benyújtására az előző évi őszi ülészak során ténylegesen sor is került.

- [27] Mindezekre tekintettel megállapítható volt, hogy az indítványozók mint független országgyűlési képviselők – egyébként a képviselőcsoportokhoz tartozó képviselőkkel együtt – a 2020. őszi ülészak során valóban személyesen érintettek voltak a Határozat tekintetében, hiszen az alapján az általuk benyújtott, vagy – ezen ülészak során – benyújtani tervezett törvényjavaslatok tárgysorozatba vételéről szóló döntésre csak abban az esetben kerülhetett sor, ha azt valamely képviselőcsoport vezetője írásban kezdeményezte azt az erre kijelölt állandó bizottságnál; esetleg már elutasított tárgysorozatba vétel esetén a TAB-nál. Mivel a házsabálytól eltérés valamennyi országgyűlési képviselőre az elfogadásával közvetlenül, és azonnali hatállyal kötelező előírásokat tartalmazott, ebben az időszakban benyújtott indítvány esetén a törvényjavaslatokat kezdeményező indítványozók közvetlen érintettsége is megállapítható lett volna. Az indítványozók irományszám szerint hivatkoztak az indítványban két olyan törvényjavaslatra is, amelyeket ők – illetőleg közülük hárman – terjesztettek elő; az említett T/14213. és T/12916. számú törvényjavaslatok benyújtásának a ténye az érintettség aktuális voltának megállapítása tekintetében ebben az időszakban relevánsnak lett volna tekinthető.
- [28] Az indítványozók az Alkotmánybíróságra 2021. február 5-én érkezett alkotmányjogi panaszt 2021. január 29-i keltezéssel nyújtották be. Tekintettel arra, hogy az érintettségnek az indítvány benyújtása idején kell megállapíthatónak lennie (aktuális érintettség), az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az említett feltételek ebben az időpontban fenn álltak-e. Ennek során az Országgyűlés honlapján nyilvánosan elérhető adatok alapján megállapítást nyert, hogy egyrészt az indítványozók által hivatkozott, azaz mind a T/14213. számú, mind pedig a T/12916. számú törvényjavaslat esetében sor került a Határozat értelmében megkívánt külön kezdeményezésre a javaslatok tárgysorozatba vételére irányuló döntés érdekében, másrészt pedig azok tárgyában a kijelölt állandó bizottság (az Igazságügyi bizottság és a Gazdasági bizottság) még a 2020. évi rendes ülészakon – a tárgysorozatba vételt elutasító tartalmú – a döntést is hozott (2020. december 8-án, illetve 2020. december 7-én).
- [29] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 32. §-a értelmében az Országgyűlés évenként két rendes ülészakot tart: minden év február elsejétől június tizenötödikéig (tavaszi ülészak), illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig (őszi ülészak). A korábban kifejtettek alapján tehát megállapítható volt, hogy a Határozat kizárólag a 2020. évi őszi rendes ülészakon történő tárgysorozatba vételek tekintetében tartalmaz előírásokat; amellett pedig, hogy az indítványozókat (is) érintő korlátozás – hipotetikusán – a Határozat elfogadásának napjától az őszi rendes ülészak teljes időtartama alatt fennállt, az indítványozók által az indítványban megjelölt, ténylegesen is előterjesztett törvényjavaslatok tárgysorozatba vétele tekintetében még ezen ülészak tartama alatt döntésre is sor került. (Erre tekintettel a Határozatnak az eljárási határidők számításával kapcsolatban a 2021. évi tavaszi rendes ülészakot érintő rendelkezései sem befolyásolhatták az indítványozók érintettségének az indítvány benyújtásakor való fennállásának kérdését.) Mindezek alapján megállapítható volt, hogy az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettsége az alkotmányjogi panasz indítványuk benyújtásának időpontjában (már) nem állt fenn. Ezen feltétel megállapíthatósága azonban az Abtv. vonatkozó előírásai alapján olyan kógens feltételnek minősül, amelynek hiánya esetén az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett kivételes alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatot nem folytathat, így erre a jelen ügyben sem volt lehetőség.
- [30] 6. Az Alkotmánybíróság a mindazonáltal a jelen ügy kapcsán hangsúlyozni kívánja az alábbiakat.
- [31] Az Alkotmánybíróság mind az Országgyűlésnek, mint Magyarország legfőbb népképviselési szervének működését, működőképességének biztosítását, mind pedig az ezzel szoros összefüggésben álló, az Alaptörvényben külön is nevesített képviselői jogok érvényesülésének garanciáit, az országgyűlési képviselők egyenlőségét, illetve az egyenlő mandátum elvének érvényre juttatását fokozottan védendő alkotmányos értékeknek tekinti. Hasonlóképpen az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésében külön is nevesített törvénykezdeményezési jog tekintetében is alkotmányos védelmet biztosít az országgyűlési képviselőknek. Erre tekintettel azon jogi előírások megalkotása során, amelyek a képviselők ezen Alaptörvényben rögzített jogát érintő szabályozást tartalmaznak, a jogalkotónak különös figyelmet szükséges fordítania arra, hogy a megalkotandó szabályozásban esetlegesen megjelenő korlátozások e jogot egyrészt ne üresítsék ki, másrészt pedig, hogy azzal valamennyi országgyűlési képviselő függetlenül attól, hogy valamely képviselőcsoport tagja-e vagy független, azonos eséllyel (jóllehet e minőségükből adódóan nem feltétlenül azonos előírások alapján) ténylegesen is élni tudjon. A korlátozásokat tartalmazó jogi előírások Alaptörvénynek való megfelelése az Alkotmánybíróság által – az egyé-

feltételek fennállta esetén – érdemben vizsgálható, és az alkotmányosan elfogadható észszerű indokkal alá nem támasztható megkülönböztetést, illetve korlátozást megvalósító rendelkezések esetén megsemmisítendő; ezt kívánja meg az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvényben körülbástyázott modern népképviselési demokrácia működésének védelme, illetve magának az Alaptörvénynek a 24. cikk (1) bekezdésében rögzített védelmi kötelezettsége.

- [32] A fentiekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelen ügyben az indítvány érdemi elbírálásának az indítványozók Abtv. alapján megkívánt tartalmú érintettségének hiánya eljárási okból akadályát képezte. Ez azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben – akár a határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérés formájában is – olyan normatív tartalmú rendelkezések kerülnének a jövőre nézve megalkotásra, amelyek tekintetében az országgyűlési képviselők törvények kezdeményezéséhez való, Alaptörvényben biztosított jogának korlátozása megalapozottan felmerül, azt szabályszerűen előterjesztett és a törvényi feltételeknek megfelelő indítvány alapján az Alkotmánybíróság a jövőben ne vizsgálhatná érdemben.
- [33] Az Alkotmánybíróságnak a végzés indokolásának 5–6. pontjaiban (Indokolás [13] és köv.) kifejtettek alapján, az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (személyes, közvetlen és aktuális indítványozói érintettség) hiányában a jelen ügyben nem kellett vizsgálnia, hogy az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e, mivel érdemi vizsgálatra már pusztán az előbbi okból adódóan sem volt lehetősége.
- [34] 7. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány befogadására, mivel az az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írott feltételeknek nem tesz eleget, nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 50. § (2) bekezdés *f*) pontja, valamint az Ügyrend 2. § (1) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *c*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. április 27.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [35] Véleményem szerint az ügyben az indítvány visszautasításának az érintettség hiánya okán nem lehet helye, mert az indítványozók aktuális érintettsége megállapítható.
- [36] Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta következetesen érvényesíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegét. A kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi feltételek megszorító értelmezését indokolta eddig a testület gyakorlatában {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételek megszorító értelmezése következtében az ilyen alkotmányjogi panaszok jelentős részét érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [pl. 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés, 3003/2018. (I. 10.) AB végzés].
- [37] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint ezért a kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának.
- [38] Az eddigi alkotmánybírói gyakorlat alapján az érintettség megállapításához az volt szükséges, hogy a jogsérelem bekövetkezzék, az „aktuális” legyen. Az aktuális érintettség ezért azt jelenti, hogy az indítványozónak jogsérelemet kell igazolnia [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [39] Véleményem szerint a konkrét esetben az indítványozók a jogsérelem bekövetkeztét egyértelműen igazolták, és ezt az Alkotmánybíróság is megállapította jelen döntésének indokolásában: „megállapítható volt, hogy az indítványozók, mint független országgyűlési képviselők – egyébként a képviselőcsoportokhoz tartozó képviselőkkel együtt – a 2020. őszi ülészak során valóban személyesen érintettek voltak a Határozat tekintetében”. Érintettségük aktualitását a T/14213. és T/12916. számú törvényjavaslatok benyújtásának a ténye kétség kívül megalapozza.
- [40] Álláspontom szerint az érintettség vizsgálatának szempontrendszere nem lehet annak függvénye, hogy az egyébként határidőben benyújtott alkotmányjogi panaszt a határidő tartama alatt mikor nyújtják be.
- [41] A fentiek mellett ugyanakkor egyetértek azzal, hogy az ügyben nincs helye érdemi vizsgálatnak, de ennek akadályát az Abtv. 59. §-a értelmében abban látom, hogy az indítványozók ügye okafogyottá vált.

Budapest, 2021. április 27.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [42] Megszavaztam a végzés rendelkező részét, mert egyetértek azzal, hogy a jelen ügyben nincs helye érdemi vizsgálat lefolytatásának.
- [43] Ugyanakkor szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a jelen ügyben nemcsak az érintettség hiánya akadályozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását, hanem az indítvány okafogyottsága is megállapítható lett volna az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján.
- [44] Ezen álláspontomat arra alapozom, hogy a jelen ügyben tartalmilag érdemi okafogyottságról is szó van, hiszen a Határozat a 2021. tavaszi ülészakra már nem vonatkozik, illetve a 2020. őszi ülészakban ténylegesen nem lehetetlenült el az indítványozók törvénykezdeményezési joga, mivel az általuk hivatkozott T/14213. és T/12916. számú törvényjavaslatok tekintetében „a kijelölt állandó bizottság (az Igazságügyi bizottság és a Gazdasági bizottság) még a 2020. évi rendes ülészakon – a tárgysorozatba vételt elutasító tartalmú – a döntést is hozott (2020. december 8-án, illetve 2020. december 7-én)” (Indokolás [28]).
- [45] A jelen ügyben tehát tekintettel arra, hogy az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az indítványozóknak kell igazolniuk az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását, és az általuk megjelölt törvényjavaslatok tekintetében nem igazolt a törvénykezdeményezési joguk ellehetetlenülése, egyéb olyan esetre pedig nem



hivatkoztak – és az Alkotmánybíróságnak sincs ilyenről hivatalos tudomása – amely ennek az ellenkezőjét támasztaná alá, így egy már nem hatályos Határozat tárgyában, amely adott esetben lehetővé tette volna a képviselői jogkorlátozást, azonban ténylegesen azt nem okozta, okafogyottság miatt sincs helye érdemi vizsgálat lefolytatásának.

- [46] Megjegyzendő, ugyan az indítványozók az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben nyújtották be alkotmányjogi panaszukat, azonban ennek időpontja a 2020. őszi ülés után. Következésképpen amennyiben az indítványozók a Határozat elfogadásakor, még a 2020. őszi ülés alatt benyújtották volna az alkotmányjogi panaszt, akkor az érintettség hiánya vagy az okafogyottság esete sem merült volna fel az érdemi vizsgálat akadályaként.

Budapest, 2021. április 27.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/256/2021.

