

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

45/2005. (XII. 14.) AB HATÁROZAT

## A KISEBBSÉGI KÉPVISELETRŐL

*Alkotmány 59. § (1) bekezdés – a személyes adatok védelme*

*Alkotmány 68. § – a kisebbségek jogai*

A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosához a 2002–2003. évi választások után nagyon sok panasz érkezett, melyek kivizsgálásakor megállapítható volt, hogy a kisebbségi önkormányzatok választásakor minden kisebbség körében előfordultak visszaélések. Az ombudsman véleménye szerint ennek az az oka, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhat és választható, nem csak azok, akik a kisebbségi közösségnek ténylegesen tagjai.

E visszas helyzet felszámolása érdekében az országgyűlési biztos indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Ebben kérte az alkotmánynak a személyes adatok védelméről szóló 59. § (1) bekezdése és a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának kötelezettségéről szóló 68. § (4) bekezdése együttes értelmezését. Az indítványozó arra a kérdésre szeretett volna választ kapni, hogy a kisebbségi önkormányzathoz fűződő jog érvényesülése érdekében korlátozható-e a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog oly módon, hogy a választópolgárokat a kisebbségi közösséghez tartozásukról nyilatkoztatják, és e nyilatkozat valóságtartalmát az állam törvényben meghatározott keretek között ellenőrzi. Az országgyűlési biztos meglátása szerint ennek hiányában a kisebbségi önkormányzathoz való jog csorbul. Mivel erre a jogi szabályozás szerint nincs lehetőség, indítványozta az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvénynek a kisebbségi önkormányzati választásokat szabályozó hatályos szakaszai megsemmisítését és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Időközben az Országgyűlés a 2005. évi CXIV. törvénnyel hatályon kívül helyezte az indítvány által támadott rendelkezéseket, és a kisebbségi választásokra vonatkozó szabályokat lényegesen más tartalommal a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénybe illesztette. Az ombudsman szerint a fent vázolt problémát e törvénymódosítás lényegében nem oldotta meg, így módosított indítványában az új

rendelkezések vonatkozásában kérte az alkotmányellenesség megállapítását és azok megsemmisítését. Az ügy előadó bírása Harmathy Attila volt.

Az Alkotmánybíróság határozatában abból indult ki, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése, melyet az alkotmány 54. § (1) bekezdése védelemben részesít. Az alkotmánybírák arra is felhívták a figyelmet, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adat az adatvédelmi törvény rendelkezései szerint különleges adatnak minősül, így fokozott védelmet élvez. Ugyanakkor a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. Az alkotmányból nem következik egyetlen megoldás erre nézve, ezért alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valódiságának ellenőrzése érdekében. Az Alkotmánybíróság az alkotmány értelmezésével nem veheti át a jogalkotó feladatát. A törvényhozó döntési kompetenciája széles e kérdésben, és az Alkotmánybíróság csak a konkrét szabályozás alkotmányosságával kapcsolatban tud ítéletet alkotni. Az alkotmánybírák alkotmányértelmezésük megfogalmazásakor a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás fejlődésére és hazánk nemzetközi jogi kötelezettségeire is tekintettel voltak.

Az Alkotmánybíróság nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet sem. Indokolása szerint az indítványozó által felvázolt szabályozási hiány megszüntetése maga után vonná a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitkuk védelméhez való jogának korlátozását. Az alkotmánybírák meglátása szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem járhat együtt azzal, hogy az Alkotmánybíróság alapjogok korlátozásával járó konkrét jogszabály megalkotására kötelezze a jogalkotót. Mivel a hatályos szabályozás esetében nem állapította meg az alkotmányellenes mulasztást, így a választási eljárási törvény rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította az Alkotmánybíróság.

A határozathoz két alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt.

Bragyova András szerint a kisebbségi jogok speciális alkotmányos jogok, melyek létét a többségtől eltérő, elsősorban kulturális sajátosságok indokolják. Ezek teszik lehetővé a kisebbségekhez tartozók számára a többségek által természetesen gyakorolható jogok tényleges érvényesítését. Ezért a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak alanyai csakis azok lehetnek, akik a többségtől nemzeti és etnikai tekintetben különböznek. Bragyova András véleménye szerint kiegészítésre szorul az a megállapítás, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás meghatározása az egyéni önrendelkezési jogon alapul. A nemzeti és etnikai identitás az egyén olyan tulajdonsága, amely csak részben múlik az egyén elhatározásán, saját döntésén, egyébként nagy részben az egyén létezésének egzisztenciális adottsága. Ebből következik, hogy bár az állam alkotmányosan nem határozhatja meg senki nemzeti-etnikai azonosságát, de az nem is az egyén önrendelkezési jogon alapuló kétségbevonhatatlan döntése. Ezért megkövetelhető, hogy az egyén az identitás kinyilvánítása során jóhiszeműen járjon el, az állam e nyilatkozat „komolyságát” vizsgálhatja. Bragyova András szerint a határozat indokolásában fel kellett volna hívni a törvényhozót, hogy a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal figyelje, és akadályozza meg az esetlegesen előforduló visszaéléseket.

Kovács Péter alkotmánybíró szerint a határozatban a törvényhozó szerepének átvétele nélkül is világossá lehetett volna tenni a kereteket, amelyek között az alkotmány 68. §-ának szabályai érvényesülhetnek. Meglátása szerint a „szabad identitásválasztás” és a kisebbségi regisztráció bármely formájának elutasítása nincs összhangban a nemzetközi joggal. Ennek alátámasztására a Nemzeti kisebbségek védelmének európai keretegyezményét idézi, mely szerint az egyént nem illeti meg az a jog, hogy tetszése szerint válasszon kisebbségi identitást. Kovács Péter úgy látja, a választási eljárási törvény jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával lehetőség van az anomáliák meggátolására, és szükség esetén további törvényi rendelkezések megalkotása is számításba jöhet.

## 1/2006. (I. 30.) AB HATÁROZAT

### A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYRŐL

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

*Alkotmány 19. § (3) d) – költségvetési törvényalkotás*

Egy indítványozó a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény

(a továbbiakban költségvetési törvény) nagy részének utólagos alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezte. Indítványában a költségvetési törvény „salátatörvény” jellegét sérelmezte. Rámutatott, hogy a költségvetési törvény negyvennégy törvény kisebb-nagyobb módosítását tartalmazza. Szerinte e módosításoknak a költségvetési törvényben történő „elrejtése” a jogalkalmazók számára bizonytalanságot okoz, és ez egyértelműen veszélyezteti a jogbiztonságot mint a jogállamiság egyik legfőbb pillérért, ezáltal az alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a jogbiztonság érdekében kerülni kell salátatörvények alkotását. Ezen felül kezdeményezte a költségvetési törvény azon rendelkezéseinek megsemmisítését, melyek a költségvetési törvénnyel közvetett kapcsolatban sem álló törvényhelyeket módosítottak. Az ügy előadó bírója Tesztyánszkyne Vasadi Éva és Kiss László volt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor az állami költségvetésről szóló törvény jellegének és természetének vizsgálatából indult ki. Az alkotmánybírák megállapították, hogy a költségvetési törvény rendeltetését és jellegét tekintve eltér más törvényektől: a költségvetés elfogadásának módját tekintve törvény, azonban tartalmát tekintve inkább egyedi pénzügyi döntések sorozatának tekinthető. A költségvetési törvénynek ez a sajátos, speciális jellege kizárja, hogy a költségvetési törvény más törvényeket módosítson, de ugyanúgy az is kizárt, hogy a költségvetési törvényt más, későbbi, nem költségvetési tárgyú törvény módosítsa.

A költségvetést az alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontja külön, önálló jogi aktussal (törvénnyel) rendeli elfogadni. E tárgykör külön említése kötelezővé, érvényességi feltétellé teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a költségvetés külön kezelését, sajátos jellegét és jogi természetét juttatja kifejezésre az elfogadására előírt eljárási rend is. Az államháztartásról szóló törvénynek egy külön fejezete szól az állami költségvetés megalkotásáról, és az Országgyűlés házszabálya is különleges eljárási szabályokat állapít meg a költségvetés elfogadására. Mindez nyilvánvalóvá teszi, hogy a költségvetés a törvényhozási tárgyak között kitüntetett szerepet kap és az Országgyűlésnek külön kell róla döntenie.

A költségvetési törvény salátatörvény jellege nem csak a költségvetés természetének és jellegének szemszögéből problémás. Ez a megoldás a költségvetési törvényben szabályozott többi tárgykör vonatkozásában sérti az alkotmány 35. §-ában lefektetett demokratikus törvényalkotási eljárás szabályait, ugyanis ezek önálló megvitatásának lehetsége ki-

zárt. Itt lényegében két – világosan elhatárolandó – törvényalkotási eljárás csúszott össze. Ez a törvényalkotás alkotmányos rendjét még akkor is sérti, ha a költségvetési törvény tárgyával, tartalmával kapcsolatba hozható törvények módosításáról, kiegészítéséről van szó. Mindez jelentősen megnehezítheti a tervezett törvény módosítások megvitatását, formálissá teheti a törvényalkotási eljárást. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó kérelmével ellentétben a költségvetési törvénynek nemcsak azokat a törvény módosító rendelkezéseit semmisítette meg, amelyek a költségvetés tárgykörével egyáltalán nincsenek összefüggésben, hanem azokat is, ahol valamiféle kapcsolat kimutatható volt. Vagyis a testület minden olyan rendelkezést megsemmisített, amely nem tartozott szorosan a költségvetésbe mint törvénnyel elfogadott pénzügyi mérlegbe.

Az Alkotmánybíróság indoklásában hangsúlyozza, hogy a költségvetési törvény törvény módosító szakaszait kizárólag formai szempontból vizsgálta, a költségvetési törvény által módosított jogszabályokban foglaltak érdemi alkotmányossági vizsgálatát – erre irányuló indítvány hiányában – nem végezte el, azokat a megsemmisítés tehát nem érinti.

A salátatörvényeket illetően az alkotmánybírák rámutattak: önmagában nem tekinthető alkotmányellenesnek, ha egy törvény számos más, tárgyukban össze nem függő törvények módosításáról szól. Deregulációs törvények esetében gyakorlatilag ez az egyetlen járható út.

A határozathoz több párhuzamos indokolást és különvéleményt fűztek az alkotmánybírák. Bihari Mihály párhuzamos indoklásában a többségi indokolás hiányosságaira hívja föl a figyelmet. Szerinte a határozat indoklásában le kellett volna vezetni a költségvetés mint az alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontja alapján védett tárgykör határait. Ezt követően a költségvetési törvényben található törvény módosításokat a levezetett alkotmányos követelmények alapján kellett volna megítélni. Bihari Mihály párhuzamos indoklásában kifejti, hogy a költségvetési törvény természeténél fogva „vegyes tárgyú” törvény. Ezért az állami költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak megalapozását szolgáló törvények módosítása nem zárható ki a költségvetési törvényből, ezek a törvény módosítások idegen jogpolitikai célokat nem szolgálhatnak.

Bragyova András párhuzamos indoklásában azt hangsúlyozza, hogy a költségvetési törvény vitatott szakaszainak alkotmányellenességét az alkotmány költségvetésről szóló 19. § (3) bekezdés d) pontja alapján tökéletesen meg lehetett volna alapozni, és szükségtelen a jogállamiságot deklaráló 2. § (1) bekezdés beemelése az érvelésbe. Bragyova András

hangsúlyozza, hogy a törvény módosító rendelkezések *ex nunc* hatályú megsemmisítése nem érintheti a törvény módosítások által megváltoztatott törvények alkotmányosságának kérdését, ezáltal nem járhat a fennálló jogviszonyok megbolygatásával. Párhuzamos indoklásához Kukorelli István is csatlakozott.

Erdei Árpád különvéleményében úgy érvel, az Alkotmánybíróságnak a módosított törvények költségvetési törvénnyel érintett szakaszait is meg kellett volna semmisítenie *pro futuro* hatállyal. Hivatkozik az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatára, mely szerint nem a törvény módosító törvény alkotmányosságát szokás megítélni, hanem a normakontroll tárgya a megváltoztatott törvény, amely az új rendelkezést magába foglalja (inkorporálja).

Lényegében Harmathy Attila is így vélekedik különvéleményében, és felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság eljárása indítványhoz kötött. Ennek megfelelően a határozatnak az indítványról kell döntést tartalmaznia, tehát csak az abban támasztott törvényhelyek esetében élhet a megsemmisítés eszközével, szemben e döntés rendelkező részében foglaltakkal.

A határozathoz Holló András is különvéleményt fűzött. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság eltért eddigi gyakorlatától, mely szerint az alkotmánysértő módosító és módosított jogszabályi rendelkezéseket együttesen kell megsemmisíteni. Harmathy Attilával szemben azonban nem javasolta a költségvetési törvény által módosított törvényhelyek megsemmisítését. Szerinte a jogbiztonság érdekében ez esetben elegendő lett volna az alkotmányellenesség kimondása a módosító rendelkezések megsemmisítésének mellőzésével. Mindez persze nem zárta volna ki, hogy a jövőben hasonló eset a módosított jogszabály megsemmisítését eredményezze.

## 2/2006. (I. 30.) AB HATÁROZAT

### NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS A ZSIDÓSÁG NEMZETI KISEBBSÉGGÉNT VALÓ ELISMERÉSÉÉRT

*Alkotmány 28/D. § – az országos népi kezdeményezésről*

*42/2002. (X. 1.) AB határozat*

Az nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban kisebbségi törvény) 61. § (2) bekezdése szerinti népi kezdeményezés elindítása érdekében a következő tartalmú aláírásgyűjtő ívet terjesztették az Országos Választási Bizottság (továbbiakban OVB) elé hitelesítésre: „A

nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: kisebbségi törvény) 61. § 2. bekezdésének értelmében alulírott magyar állampolgárok kijelentjük, hogy a magyarországi zsidó kisebbséghez tartozunk, és a kisebbségi törvényben foglalt feltételeknek megfelelünk. Kérjük a T. Országgyűlést, hogy a kisebbségi törvény 61. § 1. bekezdésében a népcsoportok felsorolását a zsidó kisebbségi népcsoporttal egészítse ki.” A kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdése szerint egy népi kezdeményezés sikeréhez a főszabálytól eltérően elegendő ezer, magát az adott kisebbséghez tartozónak valló választópolgár aláírása.

Az OVB 38/2005. (X. 20.) határozatában megállapította, hogy a kezdeményezés megfelel a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény és a választási eljárási törvény által támasztott követelményeknek, ezért az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette. Az OVB e határozata ellen négy kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra. E kifogásokban nem azt vitatták, hogy a kezdeményezés megfelel-e a népi kezdeményezéssel szemben támasztott formai kritériumoknak. Az indítványozók azzal érveltek, hogy a zsidóság nemzetiséggé nyilvánítása nem felel meg a kisebbségi törvény 1. § (2) bekezdése által támasztott törvényi feltételeknek, ezért az OVB-nek meg kellett volna tagadnia az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. A kisebbségi törvény hivatkozott rendelkezése szerint nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok, és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. Az ügy előadó bírja Holló András volt.

Az Alkotmánybíróság megállapította: a népi kezdeményezés arra kötelezi az Országgyűlést, hogy a kezdeményezés tárgyát tűzze napirendre, vitassa meg, végül hozzon róla döntést. A döntés tartalmát a kezdeményezés nem köti, arról az Országgyűlés saját belátása szerint határoz. Az alkotmánybírák véleménye szerint a kisebbségi törvény 61. § (2) bekezdése szerinti népi kezdeményezés sem jelent ez alól kivételt. Így abban, hogy a népi kezdeményezésben megjelölt

kisebbség eleget tesz-e a kisebbségi törvény által meghatározott követelményeknek, kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyta, az ugyanis törvényesen gyakorolta hatáskörét, amikor az aláírásgyűjtő ív hitelesítése mellett döntött.

A határozathoz Kovács Péter alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Ebben kifejti azt a véleményét, hogy a népi kezdeményezésnek a kisebbségi törvény által meghatározott változata több szempontból különbözik annak alkotmányban szabályozott általános formájától. Szerinte az Országgyűlésnek ebben az esetben jóval szűkebb a mozgásteret, mint általában a népi kezdeményezések esetében, hiszen a kisebbségi törvény kritériumainak megvalósulása esetén csak egyféle döntést hozhat: el kell ismernie a kisebbséget. Kovács Péter felhívja a figyelmet arra a speciális helyzetre, hogy a kisebbségi törvényen alapuló népi kezdeményezés előterjesztői nem a maguk nevében, hanem a közösség nevében járnak el. Véleménye szerint a közösséget annak tiltakozása ellenére nem lehet közjogi jogalanyként elismerni, függetlenül attól, hogy hány egyén akar élni az e státusból fakadó jogokkal.

A 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi törvénybe építette azt a rendelkezést, mely szerint a kisebbségi törvény alapján beadott aláírásgyűjtő ív hitelesítésének kérdésében ki kell kérni az MTA elnökének állásfoglalását. Az OVB-nek tehát figyelemmel kell lennie arra, hogy a kezdeményezés megfeleljen a kisebbségi törvény követelményeinek. Kovács Péter szerint a kezdeményezés megfogalmazásában használt „népcsoport” kifejezés formailag sem megfelelő, nem illeszkedik a kisebbségi törvény fogalomrendszerébe. Kovács Péter végül arra hívja fel a figyelmet, hogy a magyar kormány és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége (Mazsihisz) között hatályban van egy megállapodás, amely deklarálja, hogy a kormány a Mazsihiszt tekinti partnerének. Miután a Mazsihisz köztudottan ellenzi a zsidóság nemzeti kisebbségként való elismerését, így ezt a magyar államnak is tekintetbe kell vennie. Míg a Mazsihisz álláspontját fenntartja, addig nincs jogi lehetőség a zsidóság kisebbségként való elismerésére, hiszen az jogilag releváns ígéret megszegését jelentené.

*Enyedi Krisztián*