

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

12/2006. (IV. 24.) AB HATÁROZAT

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK
BESZÉDJOGÁNAK KORLÁTOZÁSA

*Alkotmány 2. § (2) bekezdés – a népszuverenitás vá-
lasztott képviselők útján történő gyakorlása*

Alkotmány 24. § (4) bekezdés – Házsabály

*Alkotmány 61. § (1) bekezdés – véleménynyilvánítás
szabadsága*

34/2004. (IX. 28.) AB határozat

27/1998. (VI. 16.) AB határozat

50/2003. (XI. 5.) AB határozat

62/2003. (XII. 15.) AB határozat

4/1999. (III. 31.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítvány alapján a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozatnak (a továbbiakban Házsabály) a felszólalási időkeretre és a hozzászólások időtartamára vonatkozó rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta. Az ügy előadó bírója Holló András volt.

Az indítványozó a Házsabály alkotmányosságát azért vitatta, mert az nem tartalmaz pontos szabályozást az egyes képviselői hozzászólások időtartamát illetően. A Házsabály vonatkozó rendelkezése szerint a Házbizottság készít javaslatot a felszólalási időkeretekre, amelyről az Országgyűlés vita nélkül, egyszerű többséggel határoz. Az indítványozó kérte a Házsabálynak a bizottsági munkát érintő rendelkezése vizsgálatát is, mely felhatalmazza a bizottságot arra, hogy a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozza.

Az indítványozó kifejtette, hogy a népszuverenitás választott képviselőkön keresztül történő gyakorlásának elvéből, az alkotmány 2. § (2) bekezdéséből következik az országgyűlési képviselő felszólalási joga, a parlamenti beszédjog. Mivel a képviselő felszólalási joga nélkül az Országgyűlés alkotmányos funkciói nem érvényesülhetnek, ezért garanciális jelentősége van a beszédjogra vonatkozó szabályozásnak. Utalt az indítványozó az alkotmány 24. § (4) bekezdésére is, mely előírja, hogy az Országgyűlés működését és tárgyalási rendjét a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabály-

nak kell megállapítania. Mivel a Házsabálynak több rendelkezése is tartalmaz a képviselők felszólalási jogát korlátozó szabályt, ezért alappal merülhet fel, hogy az időkeretek konkrét formái mögött kétharmados többségű parlamenti akaratnak kell állnia.

Az Alkotmánybíróság – az érdemi vizsgálat előtt – a probléma magyar parlamenti jogtörténeti háttérét vizsgálta fel. Megállapította, hogy a polgári kori házsabálytörténetben a képviselői felszólalások idejének limitálása házsabályi rendezést igénylő kérdés volt. A magyar közjogi hagyományok áttekintése után több külföldi házsabályt is áttekintettek a bírák, melyekből kitűnik, hogy a házsabályok mindenütt tartalmaznak a parlamenti beszédjogot korlátozó szabályokat, bár a konkrét megoldások rendkívül változatos képet mutatnak. A történeti áttekintés és a külföldi szabályozások vizsgálatából az következik, hogy a parlamenti képviselők beszédidejének szabályozása mögött egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján is összetett szempontrendszer fogalmazódik meg a parlament működési rendjének tekintetében. Az ebből származó követelmények magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzett képviselői tevékenység alkotmánybeli védelmét is.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők eleget tudjanak tenni alkotmányos kötelezettségeiknek, elengedhetetlenül szükséges, hogy az Országgyűlés ülésein, illetve a bizottságokban felszólalhassanak és álláspontjuk ismertetéséhez kellő idő álljon rendelkezésre. Az alkotmánybírák rámutattak arra is, hogy a képviselők beszédjoga az alkotmány 61. § (1) bekezdésébe foglalt véleménynyilvánítás szabadságával is összefüggésben áll. Eme alapjog objektív oldalából következik ugyanis a demokratikus közvélemény kialakulásának, illetőleg szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen követelménye.

Ezen elvi kiindulópontok rögzítése után az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítvány által támadott házsabályi rendelkezéseket. A Házsabály nem tartalmaz normatív szempontokat a napirendhez kötődő konkrét képviselői felszólalások időtartamának meghatározásához. A Házbizottság javaslata alapján

az Országgyűlés egyszerű többséggel határoz a hozzászólások időtartalmának korlátozásáról. Így a mindenkor parlamenti többség elhatározása szerint alakulhat a felszólalási időkeret meghatározása. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Hárszabály e tekintetben nem tartalmaz kisebbségvédelmi előírásokat, márpedig a parlamenti kisebbség védelmének garanciális jelentősége van, így az egyes képviselők beszédidejének meghatározási módja sem pusztán formai kérdés.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a képviselők felszólalási jogát védő garanciális szabályok hiánya miatt. Az indítványozó azon kérelmét, amely a Hárszabály vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítésére irányult, az Alkotmánybíróság elutasította, mert a garanciális szabályok megalkotása esetén azok alkotmányosan alkalmazhatók. Az alkotmánybírák hangsúlyozzák, hogy a parlamenti működés hatékonysága érdekében alkotmányosan korlátozható a képviselői felszólalási jog, és erre tekintettel a beszédidő hossza is meghatározható.

A határozathoz Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményt fűzött, melyhez Paczolay Péter alkotmánybíró csatlakozott. Bihari Mihály szerint nem lett volna helye a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának és az indítványt el kellett volna utasítani. Álláspontja szerint abból a kérdésből kell kiindulni, hogy a képviselői beszédjog védelme közvetlenül levezethető-e valamely alkotmányi rendelkezésből. A képviselői beszédjog – mely a parlamenti vitákban való részvételhez való jogot jelenti – és a parlamenti szólásszabadság nem azonosítható egymással. Ebből következik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságából a képviselői beszédjog közvetlen alkotmánybeli védelme nem vezethető le.

Bihari Mihály nem osztja azt a többségi véleményt sem, mely a kisebbségvédelem hiányát kifogásolja: a beszédjog korlátai a kormánypárti és az ellenzéki képviselőkre egyaránt vonatkoznak, így e tekintetben a kisebbségvédelem kérdése nem merül fel. Szerinte a beszédjog korlátozásának alkotmányossága két feltétel teljesülésétől függ: egyfelől általánosnak kell lennie, másfelől biztosítani kell, hogy a vitában mindegyik képviselőcsoport kifejthesse véleményét. A Hárszabály mindkét követelménynek eleget tesz. Bihari Mihály rámutat arra is, hogy az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a Hárszabály megalkotásakor, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányosértés esetén avatkozhat be. Ebből a nagyfokú szabadságból következik, hogy az Országgyűlés határozza meg, milyen mélységben

kívánja szabályozni saját működését a Hárszabályban, tehát annak nem kell kiterjednie minden apró részletszabályra.

1075/B/2004. AB HATÁROZAT

ÖNKÉNYES LAKÁSFOGLALÓK

Alkotmány 2.§ (1) bekezdés – normavilágosság; visszaható hatály

Alkotmány 9. § (1) bekezdés – a köz- és magántulajdon egyenlő védelme

Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma

71/2002. (XII. 17.) AB határozat

57/1994. (XI. 17.) AB határozat

1074/B/2004. AB határozat

Az Alkotmánybíróságtól Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének (a továbbiakban Közgyűlés) az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérbeadásáról és a lakhatással kapcsolatos szociális feladatokról szóló 7/2001. (III. 6.) közgyűlési rendeletének (a továbbiakban Ör.) azt a szabályát kérte az indítványozó megsemmisíteni, mely szerint nem köthető bérleti szerződés azzal, aki önkényes lakásfoglalónak, jogcím nélküli lakáshasználónak minősül. Az indítványozó több érvet is felhozott a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének alátámasztására. Az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkriminációtilalom megsértését látja abban, hogy a jóhiszemű jogcím nélküli lakáshasználókra is kiterjed az Ör. tiltó rendelkezése, illetve az Ör. különösen hátrányosan érinti a romákat, akik a társadalom legszegényebb rétegéhez tartoznak. Ez utóbbi miatt az indítványozó szerint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) is sérül. Az indítványozó szerint az Ör. a visszaható hatály tilalmába is beleütközik, mert az Ör. hatálybalépése előtti magatartásokra is vonatkozik a hátrányos jogkövetkezmény. Emiatt, valamint a bizonytalan normatartalom miatt az Ör. az alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét is sérti.

Az Alkotmánybíróság először az Ör. és a vonatkozó törvényi rendelkezések viszonyát vizsgálta, melynek során megállapította, hogy a Közgyűlés a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVI-II. törvény (a továbbiakban Ltv.) keretei között, annak felhatalmazása alapján adta ki a vitatott rendeletet. Az Ltv. szerint az önkormányzati bérlakás bérbeadásának feltételeit a tulajdonos önkormányzat ren-

deletben szabályozza. Ez a szabályozási jogkör értelemszerűen kiterjed annak meghatározására is, hogy kinek nem adható bérbe a lakás. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem ütközik törvénybe, ha az önkormányzati rendelet kizárja a bérleti szerződés megkötését azzal, aki a bérlakással összefüggésben a tulajdonos önkormányzat jogainak sérelmére jogellenes tevékenységet követ el.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak az önkényes és rosszhiszemű, jogcím nélküli lakásfoglalókat a pályázatból kizáró, a jelen ügygel egy napon nyilvánosságra hozott, Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a lakások bérletéről szóló 68/1995. (XII. 5.) számú rendelete 5. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását elutasító 1074/B/2004. számú határozatában emlékeztetett arra, hogy a rendeletalkotási felhatalmazás túllépésének vizsgálata során nem lehet precedensként figyelembe venni a fővárosi kerületi önkormányzatok hasonló tárgyú rendeleteit vizsgáló határozatokat [20/2000. (VI. 15.) AB határozat; 5/2005. (III. 3.) AB határozat; 10/2005. (III. 31.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság e határozataiban az önkényes lakásfoglalásra vonatkozó szabályokat érdemben nem vizsgálta. Az érintett rendelkezéseket azért semmisítette meg, mert megállapította, hogy azok meghatározására a kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem volt hatásköre. Az Alkotmánybíróság egyben emlékeztetett arra, hogy az Ltv. módosítása 2006. március 31-étől új helyzetet teremtett a fővárosi közgyűlés, illetőleg a fővárosi kerületi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre tekintetében. Az Ltv. módosításával a fővárosi közgyűlés hatásköréből a fővárosi kerületi önkormányzatok képviselő-testületeinek hatáskörébe került a szociális helyzet alapján történő bérbeadás feltételeinek meghatározása. Az Ltv. új 86. § (1) bekezdése szerint a fővárosi közgyűlés rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő, szociális helyzet alapján bérbe adott lakásokra vonatkozóan a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. §-ának b) pontjában említett lakbér-megállapítás elveit, míg a tételes rendelkezések megállapításának a joga átkerült a kerületi önkormányzatok hatáskörébe.

Az alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdon is védelem alatt áll. Már a 71/2002. (XII. 17.) AB határozat is rámutatott arra, hogy a lakás nélkül maradt személy nem oldhatja meg lakhatási gondját az önkormányzat tulajdonának sérelmére.

Az alkotmánybírák nem állapítottak meg diszkriminációt amiatt, hogy az Ör. nem tesz különbséget

a jóhiszemű és a rosszhiszemű jogcím nélküli lakáshasználók között. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az összehasonlítható helyzetben levő személyek elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Miután az Ör. nem tesz különbséget a jogcím nélküli lakáshasználók között, így hátrányos megkülönböztetés sem állapítható meg. Az Ör. támadott rendelkezéseiről elmondható, hogy minden jogalany tekintetében azonos szabályokat tartalmaznak, így az alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén kívül az Ebtv. sérelme sem igazolható. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, hogy az Ör. 16. §-a alapján a jogcím nélküli lakáshasználóval is köthető bérleti szerződés hátrányos szociális körülményeire tekintettel.

Alapítanak bizonyult az az indítványozói felvetés is, mely szerint az Ör. megsértette a visszaható hatály tilalmának alkotmánybeli követelményét. Az alkotmánybírák rámutattak, hogy az Ör. által hivatkozott magatartások már az Ör. hatálybalépése előtt is jogellenesnek minősültek. Az Ör. fogalomhasználata kapcsán sem állapította meg az Alkotmánybíróság a jogállamiság sérelmét, mert minden kérdéses meghatározás megtalálható az Ltv.-ben.

A többségi döntéshez – az 1074/B/2004. számú AB határozathoz hasonlóan – Bihari Mihály és Bragyova András fűzött különvéleményt. Bihari alkotmánybíró szerint alkotmányellenes, hogy az Ör. normatív jelleggel, az egyediesítés és a méltányosság gyakorlásának lehetősége nélkül eleve elzárja a szociális bérlakás lehetőségétől azokat, akik önkényes lakásfoglalónak, illetve jogcím nélküli lakáshasználónak minősülnek. Így a szociálisan leginkább rászorulóknak esnek el az önkormányzati bérlakások által kínált lehetőségektől, melynek révén az Ebtv. 9. §-ában meghatározott közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg. Mindezekre tekintettel az Ör. vitatott rendelkezését meg kellett volna semmisíteni.

Bragyova András szerint nem elfogadható az a többségi vélemény, mely szerint az önkormányzati tulajdon védelme indokolja a szóban forgó korlátozást. Az Ör. önkényesen zárja ki a jogalanyok egy csoportját a lakásbérlet lehetőségéből. E korlátozás alá csak rászorultságtól motivált szabálysértési elkövetők egy meghatározott köre tartozik, míg az önkormányzati tulajdont egyéb módon, akár súlyos bűncselekmények elkövetésével sértő személyek nem. Bragyova András szerint ezt a megkülönböztetést nem lehet ésszerű, objektív érvekkel alátámasztani.