

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott országgyűlési képviselők (kapcsolattartó: Tordai Bence országgyűlési képviselő, elérhetőség: Barankovics István Irodaház, 1358 Budapest, Széchenyi rkp. 19., email: tordai.bence@parlament.hu) Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük, hogy a t. Alkotmánybíróság

állapítsa meg

a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló a 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet 3. § és 5. §-ának alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.

I. Támadott jogszabályi rendelkezések

A veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló a 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet

A közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazott közmeghallgatással kapcsolatos eltérő szabályok

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

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

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

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

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

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

(7) Ha az eljáró hatóság nem a fővárosi és vármegyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) és a hatóság a közmeghallgatás-tartási kötelezettségének nem tesz eleget, a közmeghallgatást a mulasztásról szóló bejelentést követő 30 napon belül az eljáró hatóság székhelye szerint illetékes kormányhivatal tartja meg. Ha az eljáró hatóság a (2)-(5) bekezdésben foglaltakat nem teljesítette, a közmeghallgatás előkészítése - a 30 napos határidőn belül - a kormányhivatal feladata.

A helyi önkormányzat működésével kapcsolatos rendelkezések

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.

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet

1. § (1) “a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulata

II. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

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.

III. A megsemmisíteni kért jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének indokolása

1. Az indítvánnyal támadott kormányrendeleti rendelkezések a különleges jogrend szerinti eredeti jogalkotási hatáskörben kerültek kiadásra és a törvényi szintű szabályozáshoz képest eltérő szabályokat állapítanak meg.
2. Az eltérő szabályok tartalmilag a közmeghallgatásokon való személyes jelenlét lehetőségének korlátozására adnak felhatalmazást.
3. Indítványozók szerint a Korm. rendelet, valamint az MvM rendelt támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését azáltal, hogy a különleges jogrendi jogalkotási hatáskört a Kormány felhatalmazás nélkül gyakorolta, azáltal, hogy a közmeghallgatásokon való személyes jelenlét kizárásának lehetőségére kiüresíti ezen jogintézmény sajátosságát, valamint azáltal, hogy veszélyhelyzeti jogszabályok tekintetében a hatásvizsgálati kötelezettség eltörlésén keresztül ellehetetlenítik a közhatalom állampolgárok általi ellenőrzését.
4. Indítványozók szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik továbbá az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdését, azáltal hogy a közhatalom letéteményesét, a népet a közmeghallgatás jogintézményének sajátosságának kiüresítésével megfosztja hatalmától, hatalomgyakorlási képességétől.
5. Indítványozók szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint VI. cikk (3) bekezdését azáltal, hogy a közmeghallgatásokon való személyes jelenlét kizárásának lehetőségével kapcsolatos diszkrecionális szervezői döntés létrehozásával a nép tagjainak közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez való alapvető jogát szükségtelen és aránytalan módon korlátozzák.
6. Indítványozók szerint az MvM rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését azáltal, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség veszélyhelyzeti jogszabályok esetén való eltörlésével kizárják azt, hogy az állampolgárok közérdekű

adatok megismeréséhez való jogukat gyakorolják a veszélyhelyzeti jogszabályok előzetes hatásvizsgálatai tekintetében.

Az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó rendelkezése

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

A különleges jogrendre vonatkozó jogszabályi rendelkezések

8. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Védelmi törvény) 80. § (1) bekezdés d) pontja szerint 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.

A (2) bekezdés szerint a Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét

- a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,
- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
- g) az a)-f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja.

A (3) bekezdés szerint a Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét - a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó *szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan* - a hadiállapotot, a szükségállapotot, a *veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.*

9. A Védelmi törvény 81. § (1) bekezdése szerint különleges jogrendben a 80. § (3) bekezdése szerinti célok érdekében az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet

kiváltó eseményhez igazodó feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor.

10. 2022. november 1. napján lépett hatályba - Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti hatáskörre hivatkozással - 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, melynek 1. §-a szerint a Kormány az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.
11. 2022. április 28. napján lépett hatályba a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló a 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet).
12. Az indítvánnyal érintett Korm. rendeletet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. és 81. §-ára, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva adta ki.

A Korm. rendelet jogalkotói indokolása

13. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (1) bekezdése szerint a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről. A (3) bekezdés szerint a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás nyilvánosságát jogszabályban meghatározottak szerint kell biztosítani.
14. A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolások közzétételét a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet (a továbbiakban: MK-rendelet) rendezi. Az MK-rendelet 21. § (3) bekezdése szerint különleges jogrendben alkotható jogszabály tervezetéhez tartozó indokolást nem kell közzétenni.

15. A MK-rendelet 21. § (3) bekezdésére tekintettel a Korm. rendelethez kapcsolódóan jogalkotói indokolás nem került nyilvánosan közzétételre, így azon társadalmi, gazdasági, szakmai okok és célok, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertetnék a jogi szabályozás várható hatásait, a nyilvánosság számára nem megismerhetők.

Felhatalmazáson túli jogszabályalkotás

16. Indítványozók szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikkében rögzített jogállamiság elvét az alábbi indokok miatt.

17. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a hatáskör hiányában kibocsátott rendelkezés alkotmányellenes és hozzá *“(…) joghatás nem fűződik, (...) kötelező ereje nincs”* (31/1995. (V. 25.) AB határozat, Indokolás, III. pont, valamint 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás II. pont).

18. Szintén alaptörvény-ellenes az olyan szabályozás, amely úgy szabályozza alapvető jogok gyakorlását, hogy arra jogszabály felhatalmazást nem adott (33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás, [131] bekezdés).

19. Az Alkotmánybíróság a koronavírus járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet kapcsán már kifejtette álláspontját a különleges jogrendben kiadott kormányrendeletek alkotmányossági vizsgálatának kereteiről. A testület szerint *“(…) az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.”* (15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33] bekezdés).

20. *“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 Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.”* (23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28] bekezdés)

21. A Korm. rendelet 1. §-a szerint a támadott jogszabályi rendelkezések megalkotása az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófára,

valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében volt indokolt.

22. Indítványozók nem vitatják ezen körülmények fennállását, azonban álláspontjuk szerint a támadott szabályozás nem alkalmas a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére, mivel az intézkedés (hazai közmeghallgatáson való személyes jelenlét kizárásának lehetősége) alkalmassága nem igazolt. Indítványozók álláspontjukat három indokkal támasztják alá.
23. Elsőként indítványozók hivatkoznak arra, hogy ugyan a Korm. rendelet általánosságban utal a Védelmi törvény 80. § és 81. §-ra, az indítvánnyal támadott jogszabály nem jelöli meg, hogy a Kormány különleges jogrendi hatáskörét mely - a Védelmi törvény 80. § (2) bekezdése szerinti - cél elérése érdekében gyakorolta, amikor a Korm. rendeletet megalkotta. Ebből következőleg indítványozók szerint a Korm. rendelet indítvánnyal támadott rendelkezéseinek - Védelmi törvény 80. § (3) bekezdés és 81. § (1) bekezdése szerinti - szükségessége, valamint arányossága nem állapítható meg. Amennyiben a jogalkotó a Védelmi törvény megfelelő alkalmazásával pontosan megjelölte volna, hogy mely cél elérése indokolja a különleges jogrendi hatáskör gyakorlását, a szabályozás Korm. rendeletben állított célja (más állam területén való fegyveres konfliktus és humanitárius katasztrófa hatásainak kezelése) és tartalma (hazai közmeghallgatáson való személyes jelenlét lehetősége) közötti összefüggés hiányában a Korm. rendelet nem felelne meg a Védelmi törvény 80. § (3) bekezdésében és 81. § (1) bekezdésében rögzített szükségesség követelményének.
24. Másodsorban indítványozók hivatkoznak arra, hogy a szabályozás Korm. rendeletben állított célja (más állam területén való fegyveres konfliktus és humanitárius katasztrófa hatásainak kezelése) és tartalma (hazai közmeghallgatáson való személyes jelenlét lehetősége) közötti összefüggés hiányát - nyilvános közzététel hiányában - a Korm. rendelet jogalkotói indokolása vagy a jogalkotást megelőző hatásvizsgálat tartalma sem támasztja elő. Ezen utóbbi hiányára az indítvány a későbbiekben részletesen kitér.
25. Harmadsorban indítványozók szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezéseinek tartalmi értelmezése alapján megállapítható, hogy a támadott rendelkezések (hazai közmeghallgatáson való személyes jelenlét kizárásának lehetősége) sem utalnak körülményekre, sajátos szabályozást igénylő élethelyzetekre vagy magatartásokra, amelyek a szabályozás Korm. rendeletben állított céljával (más állam területén való fegyveres konfliktus és humanitárius katasztrófa hatásainak kezelése) összefüggésben állnának.

26. Indítványozók szerint ezen indokok miatt a támadott szabályozás nem alkalmas a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére, mivel az intézkedés alkalmassága nem igazolt, így a Korm. rendelet támadott rendelkezései felhatalmazás nélkül, a Védelmi törvény 80. § és 81. §-ain kívül eső kerültek megalkotásra. A felhatalmazás nélküli jogalkotás pedig sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, így alaptörvény-ellenesnek tekinthető (33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás, [131] bekezdés). (31/1995. (V. 25.) AB határozat, Indokolás, III. pont, valamint 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás II. pont).

A demokratikus nyilvánosság sérelme

27. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában elválaszthatatlanul összefonódik a nyilvánosság, a demokratikus hatalomgyakorlás és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. A közhatalom, valamint a döntéshozatal demokratikus ellenőrzésének elengedhetetlen eszköze a nyilvánosság, melyen belül az Alkotmánybíróság gyakorlata kihangsúlyozza a személyes jelenlét fontosságát, mind az állam, mind a közhatalom forrását jelentő nép tagjainak részéről.

28. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) határozatában kifejtette: *“A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”*

29. Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) határozatában megállapította: *“A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”* Az Alkotmánybíróság határozatában ilyen ellenőrzési, adathozzáférési eszközként nevesíti a közmeghallgatást az önkormányzatok tekintetében.

30. Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) határozatában kiemeli továbbá, hogy az önkormányzati képviselőtestületek azon jogosítványai, melyek a nyilvánosság kizárására, korlátozására diszkrecionális jogkört biztosítanak önmagukban felvetik a közérdekű adatokhoz való hozzáféréshez való alapvető jog sérelmét.

31. Az Alkotmánybíróság 369/E/2009. Határozatában kiemelte a döntéshozók testületi ülésen való személyes részvételének jelentőségét: *“Minden olyan esetleges megoldás, amely*

lehetővé tenné az adott testületnek a képviselők távol létében való döntéshozatalát – az Alkotmány és az Ötv. már hivatkozott rendelkezésein felül – a jogállamiságot sértené. Ez ugyanis lehetővé tenné a szavazati joggal való visszaélést, valamint a testületi döntéshozatal jogállamiságot sértő és alkotmányellenes módozatait, mint amilyen például az 1989-es rendszerváltást megelőzően több testület döntéshozatalára jellemző ún. „röpszavazás”, vagy „körtefonos szavazás”, stb. volt.”

32. Az Alkotmánybíróság tehát kiemelt jelentőségüként kezeli a döntéshozatali folyamatok, valamint általában a közigazgatás és a végrehajtó hatalom ellenőrzését, valamint a döntéshozatali folyamatokban, üléseken való személyes részvételt. A nyilvánosságon és a közérdekű adatokon megismerésén alapuló ellenőrzés azonban nem csupán a döntéshozatali és közigazgatási folyamatok lenyomatainak, végső termékeinek passzív befogadását jelenti. A nyilvánosság és az ezen keresztül való ellenőrzés jelenti részben a képviselő-testület, valamint más döntéshozó, döntéselőkészítő szervek ülésein való részvételt, a velük való személyes interakciót és ezen testületek működéséről, a testület tagjainak egymással és a nyilvánossággal való interakcióról szerzett közvetlen tapasztalat- és információszerzést. A nyilvánosság és az ezen alapuló ellenőrzés részben pedig az ezen ülésekről, illetve közigazgatási folyamatokról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti.
33. A közmeghallgatás a részvételi, nyilvánosság általi ellenőrzési kereteken belül sajátos jogintézmény. Míg egy testületi ülésen a közhatalom forrását jelentő nép (mely tágabb mint a választópolgárok közössége) csak passzív nézőszerepben vesznek részt, a döntéshozókkal való interakciójuk ezen döntéshozók esetleges diszkréciójára van bízva, addig a közmeghallgatás során a nép tagjai közvetlenül meg vannak szólítva, a közmeghallgatása deklarált célja és lényege a nép tagjaival való interakció. A közmeghallgatás különbözik továbbá más, a közmeghallgatásnál korlátozottabb interaktivitási elemmel rendelkező nyilvánossági formáktól (pl. társadalmi egyeztetés) abban, hogy azoktól eltérően nem ügyhöz, témához kötött, az önkormányzati közmeghallgatáson a nép tagjai a helyi közügyek tág fogalmán belül bármilyen kérdést, javaslatot megfogalmazhatnak a képviselő-testület felé, melyre annak válaszolnia kell. A nép tagjai nem csak a képviselő-testület válaszából, hanem a képviselő-testület hozzáállásából, viselkedéséből, a válaszadás módjából, kísérő jeleiből és stílusjegyeiből is a közhatalom és a közigazgatás ellenőrzéséhez kulcsfontosságú információkat szűrhet le. Ezen felül a közmeghallgatáson helyben kapott válaszok lehetőséget nyújthatnak a nép tagjai számára a válaszok alapján további kérdések feltevésére, viszontválasz megadására, így érdemi vitát kialakítva a képviselő-testülettel, közvetlenül befolyásolva annak működését, későbbi döntéshozatalát.

34. Ezáltal a közmeghallgatás a választási cikluson belüli interakció, visszacsatolás kiemelten fontos terepét jelenti, ami lehetőséget ad a nép tagjainak arra, hogy közvetlenül befolyásolják a későbbi döntéshozatali folyamatok menetét és tartalmát. Ezáltal a közmeghallgatás a nép általi hatalomgyakorlás egyik eszközévé, a népszavazást követő erősségű, közvetlen kvázi hatalomgyakorlássá válik. Az önkormányzati közmeghallgatás ezen jellegét támasztja alá az is, hogy az Möt. azt a rendes testületi működéshez képest kivételes, évente egyszer megszervezendő eseményként szabályozza.
35. Az közmeghallgatás fentebb ismertetett jellemzőiből egyértelműen következik, hogy az funkcióját csak személyes jelenlét, személyes interakciót lehetővé tevő lebonyolítási mód esetén tudja betölteni. Ezáltal a Korm. rendelet 5. §-a, azzal, hogy a közmeghallgatást megfosztja ezen jellegadó tulajdonságaitól, ezáltal kiüresítve a jogintézményt, megfosztja a népet a közhatalom gyakorlásának, valamint a közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének egy kiemelt fontosságú eszköztől és így ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1), valamint (3) bekezdésével.
36. Indítványozók felhívják továbbá a figyelmet arra, hogy a személyes megjelenés nélküli közmeghallgatás által megismerhető közérdekű adatok köre a személyes interakció, viszontválasz, valamint a kapott válaszok alapján újabb kérdések megfogalmazása lehetőségének kizárása miatt szükségszerűen szűkebb. Indítványozók kiemelik, hogy a Korm. rendelet értelmében mind maga a közmeghallgatás személyes megjelenés nélküli megtartása, mind az interaktív kommunikációt lehetővé tevő információtechnika igénybevétele a közmeghallgatás szervezőjének (hatóság, önkormányzat képviselő-testülete) diszkrecionális döntésétől függ. Ezáltal a közmeghallgatás szervezője diszkrecionális döntésével korlátozhatja a megismerhető közérdekű adatok körét, egyes adatok megismerhetőségét a közmeghallgatást megelőzően közzétett anyagok és a közmeghallgatás lebonyolításához alkalmazott technológia megválogatásával el is lehetetlenítheti. A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban kifejtettek szerint a nyilvánosság kizárására és ezzel a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozására lehetőséget adó diszkrecionális döntési jogkör létrehozása csak akkor nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot, ha a nyilvánosság kizárásának és az adatok megismerhetőségének korlátozásának indokai közelebből megjelölésre kerülnek. Tekintettel arra, hogy a sem a Korm. rendelet 3. §-a, sem a Korm. rendelet 5. § nem tartalmaz ilyen közelebbi indokmegjelölést, így az ezen rendelkezések által a közmeghallgatásokat szervező hatóságokra, valamint önkormányzati képviselő-testületekre telepített diszkrecionális döntési jogkör a az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának minősülnek, ezáltal sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdést, valamint az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, így alaptörvény-ellenesek.

37. Indítványozók kiemelik, hogy az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) határozatában a nyilvánosság, valamint a nyilvánosságon keresztüli ellenőrzés követelményét nem pusztán a népképviselői szervekkel, hanem a közigazgatás egészével szemben megfogalmazza, ezáltal ez a követelmény kiterjed a hatósági döntésekre, hatósági eljárásokra. A közigazgatás és ezáltal a hatósági eljárások és döntések ellenőrzése tekintetében a nyilvánosság és az azon keresztül való ellenőrzés más módon tud megvalósulni, mint a népképviselői szervek tevékenysége tekintetében, az eljárások jellegükből fakadóan ritkán engednek teret a nép részéről a személyes részvételre, éppen ezért kiemelt fontossággal bír az amikor a jogalkotó nem csupán lehetővé teszi, hanem elő is írja a nép tagjainak bevonását a hatósági eljárásba közmeghallgatás útján. A közmeghallgatás fent ismertetett jellegadó tulajdonságaiból fakadóan ezen esetekben a nép, mint a közhatalom forrása közvetlenül tud a hatósági eljáráshoz kapcsolódó információkhoz jutni és közvetlenül tudja az eljárást alakítani. Az Alkotmánybíróság a közmeghallgatás jelentőségét a hatósági eljárásban 424/B/1997. határozatában is kihangsúlyozta, rögzítve: *“Az Alkotmány 61. §-ában szabályozott információs alapjogból fakadó alapvető követelmény továbbá, hogy a lakosság széles körét érintő tevékenység esetében a tevékenység telepítésének minden fázisában (a tervezéstől az üzembe helyezésig) a lakosság korrekt tájékoztatást kapjon és véleményt nyilváníthasson, amely véleményt a döntések meghozatala során mérlegelni kell.”* Az Alkotmánybíróság határozatában kiemeli, hogy ezen megfelelő tájékoztatás és véleménynyilvánítás a lakosság alapvető jogainak védelme, valamint a hatósági döntés társadalmi következményeinek mérlegelése szempontjából is kulcsfontosságú. A közmeghallgatás jogintézményének fentebbiekben ismertetett való kiüresítése ugyanakkor a fentebb bemutatottak szerint nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság által garanciális jelentőségűnek tekintett korrekt tájékoztatás és ehhez kapcsolódó véleménynyilvánítás megvalósulását. Mindezek következtében a közmeghallgatás személyes jelenlét nélküli megtartása ellehetetleníteni, mind a nép részvételét, kvázi hatalomgyakorlását a hatósági eljárások azon szakaszaiban ahol azt a jogalkotó azt kifejezetten előírja és az Alkotmánybíróság kifejezetten megköveteli, mind az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való jog gyakorlását. Ezáltal a Korm. rendelet 3. §-a ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, valamint VI. cikk (3) bekezdésével, így alaptörvény-ellenes.

38. Indítványozók utalnak arra, hogy a francia forradalom vívmányai nyomán kialakult modern államban a közhatalom legitimitását nem holmi transzcendens, isteni forrásból, hanem a demokratikus akaratképzés folyamatán keresztül, annak eljárásainak pontos, átlátható és valódi akaratkifejeződést lehetővé tevő követésén keresztül nyeri. Ez az elv jelenik meg az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) határozatának hivatkozott megállapításában. A Korm. rendelet támadott, közmeghallgatás jogintézményét kiüresítő rendelkezései, azáltal, hogy a demokratikus akaratképzési folyamatot transzparens, valódi akaratképzést lehetővé tevő jellegétől fosztják meg a hatóságok által, személyes

megjelenés nélküli közmeghallgatások megtartását követően meghozott közhatalmi döntések, és ezáltal végső soron a közhatalom gyakorlójának legitimitását ássák alá, mely veszélyezteti Magyarország Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállamiságát.

39. Mindezekre tekintettel indítványozók kérik a t. Alkotmánybíróságot, hogy a Korm. rendelet 3. §-t, valamint 5. §-t az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

A jogszabály-előkészítés nyilvánosságának hiányosságai

40. Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) határozatában megállapította: *“A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”*

41. A Korm. rendelet az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti eredeti jogalkotói hatáskörben, veszélyhelyzeti kormányrendeletként került megalkotásra. Ebből kifolyólag az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet (továbbiakban: MvM rendelet) 1. § (1) bekezdése értelmében előkészítése során előzetes hatásvizsgálat elkészítése és publikálása nem volt szükséges. Az előzetes hatásvizsgálat funkciója egyfelől a jogszabály lehetséges jövőbeni hatásainak feltérképezése, a jogalkotói szándék orientálása, jogalkotó által alkalmazni kívánt szabályozási eszközök pontos megválasztásának segítése. Az előzetes hatásvizsgálat funkciója másfelől az állampolgárok tájékoztatása a jogalkotó céljáról az általa megfontolt megoldásokról, szabályozási elvekről, valamint arról, hogy mely pozitív és negatív jövőbeni hatások ismeretében alkotta meg a kérdéses jogszabályt. Ez utóbbi funkcióból fakadóan az előzetes hatásvizsgálat megléte és nyilvánossága elválaszthatatlanul összefonódik a nyilvánosság és a nyilvánosságon keresztüli ellenőrzés 32/1992. (V. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelményével. Amennyiben egy jogszabály esetében nem készül előzetes hatásvizsgálat, továbbá az elkészült hatásvizsgálat nem kerül nyilvánosságra hozatalra a közhatalom ellenőrizhetősége nagymértékben csökken, hiszen az állampolgároknak nincs módja a közhatalmi tevékenység megítélésére szempontjából kulcsfontosságú információk megismerésére.

42. Indítványozók felhívják a figyelmet arra, hogy ugyan a veszélyhelyzeti jogalkotás célja gyors ütemben válaszok, megoldások szolgáltatása és ezzel a veszélyhelyzetet megalapozó esemény káros következményeinek elhárítása, minimalizálása, azonban ez nem jelentheti azt, hogy ezek a válaszok, megoldások kellő átgondoltság, előkészítés nélkül születnek,

különös tekintettel a Kormány kibővített jogalkotási hatáskörére veszélyhelyzet esetén. Éppen erre a kibővített jogalkotási hatáskörre és a különleges jogrenddel járó többletjogositványokra tekintettel kiemelt fontosságú, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendelet formájában születő megoldások célzottak, átgondoltak legyenek, továbbá hogy az állampolgárok a jogalkotással kapcsolatos valamennyi közérdekű adatot megismerhessék, ezáltal hatékonyan ellenőrizve a Kormány veszélyhelyzeti tevékenységét. Az MvM rendelet támadott rendelkezése általános kivételt teremt a veszélyhelyzeti jogszabály előkészítésével kapcsolatos közérdekű adatok előállítására alól, ezáltal lehetlenné téve veszélyhelyzeti jogszabályjal elérni kívánt cél és a választott szabályozási eszközök megválasztásának okainak megismerését, ezáltal a Kormány veszélyhelyzeti jogalkotása fölötti, állampolgárok általi ellenőrzés lehetőségét és mértékét nagyfokúán csökkentve. Az MvM rendelet támadott rendelkezése ezáltal olyan helyzetben mentesíti a Kormányt a szükséges információk előállítására, és ezáltal felfedése alól, ezzel a hatékony állampolgári ellenőrzést, valamint az állampolgárok Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti jogainak gyakorlását ellehetetlenítve, mely helyzetben ezen ellenőrzés hatékony megvalósítása kiemelt fontosságú lenne.

43. Mindezekre tekintettel indítványozók álláspontja szerint az MvM rendelet támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményével, tekintettel arra, hogy lehetlenné teszi a közhatalom állampolgárok általi hatékony ellenőrzését, továbbá veszélyhelyzet esetén az állampolgárok VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogának szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti, azáltal hogy az alapjog gyakorlását a veszélyhelyzeti jogszabályok előzetes hatásvizsgálatai tekintetében kizárja azzal, hogy a jogszabály előkészítőjének általános mentességet ad a hatásvizsgálati kötelezettség alól, ezáltal alaptörvény-ellenes. Mindezekre tekintettel indítványozók kérik a t. Alkotmánybíróságot, hogy az MvM rendelet 1. § (1) bekezdésének “a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” fordulatát az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

V. Egyéb nyilatkozatok

Az indítványozók a közérdekből nyilvános adataik, így különösen az indítvány, valamint az indítványozó országgyűlési képviselők nevének közzétételéhez hozzájárulnak.

Budapest, 2023. június 28.

Tisztelettel,

Tordai Bence országgyűlési képviselő és a
következő oldalakon részletezett alábbi
országgyűlési képviselők:

Név	Aláírás
1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.
11.
12.
13.
14.
15.
16.
17.
18.
19.
20.
21.
22.
23.
24.
25.

Név	Aláírás
26.
27.
28.
29.
30.
31.
32.
33.
34.
35.
36.
37.
38.
39.
40.
41.
42.
43.
44.
45.
46.
47.
48.
49.
50.