

263/B/2003. AB határozat

az Irakra vonatkozó ENSZ határozatok érvényesítését célzó nemzetközi fellépésben történő magyar közreműködésről szóló 11/1998. (II. 20.) OGY határozattal kapcsolatos alkotmányossági vizsgálatról

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság országgyűlési határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság annak megállapítására irányuló indítványt, miszerint az Országgyűlésnek határozati forma helyett törvényben kellett volna döntenie az Irakra vonatkozó ENSZ határozatok érvényesítését célzó nemzetközi fellépésben történő magyar közreműködés tárgyában, elutasítja.

2. Alkotmánybíróság az Irakra vonatkozó ENSZ határozatok érvényesítését célzó nemzetközi fellépésben történő magyar közreműködésről szóló 11/1998. (II. 20.) OGY határozat alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó az Irakra vonatkozó ENSZ határozatok érvényesítését célzó nemzetközi fellépésben történő magyar közreműködésről szóló 11/1998. (II. 20.) OGY határozat (a továbbiakban: OGY hat.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az OGY hat.-ban szabályozott tárgykörben az Országgyűlés határozati formában nem, hanem csak törvényben dönthet.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az OGY hat. sérti az Alkotmány 6. § (1) bekezdését, mivel nem utasította el, hanem „elfogadta a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, nem tartózkodott a más államok függetlenségének vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától”.

Az indítványozó úgy vélte, hogy az OGY hat. az Alkotmány 7. § (1) bekezdés második fordulatával is ellentétes, mert nem biztosította a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Az indítványban foglaltak szerint az OGY hat. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Htv.) preambuluma is ütközik, mivel sem az ENSZ BT, sem a NATO nem kötelezte Magyarországot a vitatott döntés meghozatalára.

II.

Az indítványozó által hivatkozott, illetve támadott rendelkezések a következők.

Az Alkotmány 6. § (1) bekezdése így rendelkezik: „A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől”.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése megállapítja: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”.

A Htv. preambuluma kimondja: az Országgyűlés „[a] Magyar Köztársaság függetlensége, területi épsége és a nemzetközi szerződéseken rögzített határai, valamint a lakosság és az anyagi javak védelme érdekében,... más államok függetlensége, területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától vagy az ezzel való fenyegetéstől tartózkodva, a nemzetek közötti viták békés megoldásának szándékával, a háborút, mint a viták megoldásának eszközét elutasítva,... az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányában és más nemzetközi szerződéseken vállalt kötelezettségeknek megfelelően” alkotta meg a Htv.-t.

Az OGY hat. a következőket tartalmazza: „Az Országgyűlés előzetes hozzájárulását adja ahhoz, hogy

1. az Irakra vonatkozó ENSZ határozatok érvényesítését célzó nemzetközi fellépésben részt vevő országok harci és szállító repülőeszközei a Magyar Köztársaság légtérét, valamint szükség szerint a kijelölt magyar repülőtereket igénybe vegyék;

2. az Irakra vonatkozó ENSZ határozatok érvényesítését célzó nemzetközi fellépés keretében a Magyar Honvédség kötelékébe tartozó, önként jelentkezőkből álló, legfeljebb 50 fős egészségügyi kontingens kerüljön kiküldésre a szükséges egészségügyi-technikai eszközökkel és felszereléssel, egyéni (önvédelmi) fegyverrel.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság elsősorban azt az indítványi hivatkozást vizsgálta, miszerint háború, vagy annak előkészítése támogatásáról nem határozat, hanem kizárólag törvény formájában hozhat döntést az Országgyűlés.

Az Alkotmány 19. § (1) bekezdése kimondja: „[a] Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és jogképviseleti szerve az Országgyűlés”.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdése *a)* és *b)* pontja a következőket írja elő:

„... az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;

b) törvényeket alkot”.

A 19. § (3) bekezdés *j)* pontja így rendelkezik: az Országgyűlés „az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a fegyveres erők országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a fegyveres erők békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a fegyveres erők külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról”.

Az Alkotmány az előbbieken idézett rendelkezésben meghatározott tárgyköröket illetően a döntés formájaként nem írta elő a törvényi szabályozási kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság az 53/2001. (XI. 29.) AB határozatban már rámutatott arra, hogy „[a] kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván - figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre - törvényi úton szabályozni...”. (ABH 2001, 414, 417.)

Az Alkotmány 19. § *j)* pontját illetően az alkotmányozó hatalom nem a döntés törvényi vagy határozati jellegét kívánta szabályozni, hanem - amint az Alkotmány 19. § (6) bekezdéséből is kitűnik - e tárgyköröknek az állam szuverenitása szempontjából kiemelkedő jelentőségéből fakadóan azt a követelményt fogalmazta meg, hogy e kérdésekben a „döntéshez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges”. Az Alkotmány bemutatott rendelkezéseinek összefüggéseiből szükségszerűen tehát nem következik, hogy valamely háborús vagy háborúval összefüggő tevékenység támogatásáról az Országgyűlés kizárólag törvényi formában, s nem határozatban hozhat döntést.

A vázoltakra tekintettel az Alkotmánybíróság az OGY hat. vonatkozásában a szabályozás szintjére vonatkozó indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság abban a tárgykörben is állást foglalt, hogy rendelkezik-e hatáskörrel az OGY hat. alkotmányossági vizsgálatára.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik valamely jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata. Az Abtv. 1. § *c)* pontja alapján pedig jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára jogosult az Alkotmánybíróság.

Az állam szerveinek jogalkotó hatáskörét az Alkotmány, illetőleg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. szabályozza azt is, hogy az állami szervek aktusai közül melyek tekintendők jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi aktusai közé tartoznak.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint önmagában az, hogy „... valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” [52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 407, 408.; 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 279.; 337/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1033, 1036.; 3/1996. (II. 23.) AB végzés, ABH 1996, 361, 363.; 227/B/1999. AB végzés, ABH 1999, 932, 934.]

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján az Országgyűlés határozata nem tekinthető jogszabálynak.

A Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését, és határozatban állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. A 46. § (2) bekezdése szerint e rendelkezés nem érinti az Országgyűlés egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát. A Jat. e rendelkezéseit figyelembe véve megállapítható, hogy nem minden országgyűlési határozat tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó aktusnak, hanem csak azok, amelyek a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott tartalommal bírnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak hatásköre vizsgálata során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az OGY hat. minősíthető-e a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján olyan, az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív határozatnak, amelynek alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott OGY hat. tartalma szerint nem tekinthető az Országgyűlés működési rendjét, illetőleg az alárendelt szervek feladatait szabályozó aktusnak, sem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tervet megállapító döntésnek, így nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket a Jat. 46. § (1) bekezdése az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő országgyűlési határozatokkal szemben támaszt.

A vázoltak figyelembevételével az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az OGY hat. az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés idézett *j*) pontja alapján kiadott egyedi jellegű döntése, amely nem minősül sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Ezért alkotmányosságának vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § *b*) pontjára tekintettel, hatásköre hiánya miatt, érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2003. június 2.

Dr. Németh János s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke