

## Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

### Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Ámon Adrienn (...), az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 1. §-ának b) pontja, a 21. §-ának (2) bekezdése, a 37. §-a, továbbá a 40. §-a alapján

### INDÍTVÁNYOZOM

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál

*Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. országgyűlési határozat (a továbbiakban: 25/2009. OGY határozat)*

### **alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését,**

mivel a hivatkozott jogszabály ellentétes a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2. §-ának (1) bekezdésével.

### INDOKOLÁS

A 25/2009. OGY határozat szerint: „Az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulást ad az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján – összhangban a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról szóló 40/2008. (IV.17.) OGY határozat 12. f) pontjával –, a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez.”

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Atomtv.) 7. §-ának (2) bekezdése kimondja: „Új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység

*megkezdéséhez, illetőleg meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása szükséges.*” A törvényi rendelkezés értelmében az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása két esetkörhöz szükséges: egyrészt új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez (tehát itt az előkészítő tevékenység az, amely hozzájáruláshoz kötött); másrészt meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez (vagyis itt a bővítés az, amely hozzájáruláshoz kötött).

A Kormány „*a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez*” kapott előzetes, elvi hozzájárulást az Országgyűléstől. A fentiek alapján láthatjuk, hogy az „*előkészítő tevékenységhez*” való előzetes, elvi hozzájárulás – az Atomtv. 7. §-ának (2) bekezdése alapján – csupán új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítése esetén értelmezhető.

Mivel a Kormány előkészítő tevékenység megkezdéséhez kapott előzetes, elvi hozzájárulást, azt kell vizsgálnunk, hogy a 25/2009. OGY határozat által használt „*a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok)*” fordulat megfelel-e az Avtv. 7. §-a (2) bekezdésében meghatározott „*új nukleáris létesítmény*” fogalmának, mivel előkészítő tevékenységhez előzetes, elvi hozzájárulás csupán új nukleáris létesítmény esetében adható (jelen vizsgálat során értelemszerűen nem foglalkozunk a radioaktív hulladéktároló fogalmának értelmezésével).

Mindezek alapján két irányba folytathatjuk az értelmezést. Egyrészt, ha a két fogalom [a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) és az új nukleáris létesítmény] *nem fedi egymást*, akkor a Kormány nem az Atomtv. 7. §-a (2) bekezdésének megfelelően kapta a hozzájárulást, hiszen csak új nukleáris létesítmény létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez kaphatott volna előzetes elvi hozzájárulást. Ha pedig ez így van, akkor ez ellentétes az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésben rögzített jogállamiság követelményével (jogállami klauzula), hiszen a 25/2009. OGY határozat értelmezhetetlen voltánál fogva jogbizonytalanságot teremt, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, s az alkotmányellenesség a jogszabály megfogalmazásának pontatlansága jogalkalmazói értelmezéssel sem orvosolható.

Tovább vizsgálva a kérdést: ha abból indulunk ki, hogy a két fogalom [a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) és az új nukleáris létesítmény] fedheti egymást, akkor vizsgálnunk kell, hogy mit jelentenek e fogalmak (a fogalmak kölcsönös alkalmazhatóságának bizonyítása végett). A *nukleáris létesítmény* fogalmát az Atomtv. határozza meg: az atomerőmű, atomfűtőmű, kutató és oktató

atomreaktor, továbbá minden más olyan létesítmény, amelyet a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés III. cikk (1) és (4) bekezdésének végrehajtásáról szóló biztosítéki megállapodás 98. cikkének 2. 1. pontja ekként határoz meg. A nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés III. cikk (1) és (4) bekezdésének végrehajtásáról szóló biztosítéki megállapodás és jegyzőkönyv, valamint a megállapodáshoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2006. évi LXXXII. törvény 98. cikkének 2. 1. pontja értelmében a létesítmény: a) reaktor, kritikus rendszer, konvertáló üzem, üzemanyag gyártó üzem, reprocesszáló üzem, izotópszétválasztó üzem vagy elkülönített tároló létesítmény; illetve b) bármely olyan telephely, ahol nukleáris anyagot rendszeresen egy effektív kilogrammnál nagyobb mennyiségben használnak fel.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a *nukleáris létesítmény* fogalma a következő kategóriákat jelenti (az Atomtv. és az általa felhívott 2006. évi LXXXII. törvény alapján):

- atomerőmű, atomfűtőmű, kutató és oktató atomreaktor;
- reaktor, kritikus rendszer, konvertáló üzem, üzemanyag gyártó üzem, reprocesszáló üzem, izotópszétválasztó üzem vagy elkülönített tároló létesítmény;
- bármely olyan telephely, ahol nukleáris anyagot rendszeresen egy effektív kilogrammnál nagyobb mennyiségben használnak fel.

Az Atomtv. meghatározza továbbá a következő fogalmakat:

- *atomerőmű*: olyan energiaátalakító létesítmény, amely nukleáris láncreakció felhasználásával villamos energiát termel;
- *atomreaktor*: olyan berendezés, amely szabályozott nukleáris láncreakció megvalósítására alkalmas;
- *atomfűtőmű*: olyan energiaátalakító létesítmény, amely nukleáris láncreakció felhasználásával hőt szolgáltat;

Az atomerőművi blokk fogalmát a *nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági követelményeiről és az ezzel összefüggő hatósági tevékenységről* szóló 89/2005. (IV. 5.) Kormányrendelet határozza meg:

- *atomerőművi blokk*: nukleáris láncreakció felhasználásával villamos energia termelésére szolgáló rendszerek, rendszerelemek és építmények egy telephelyen elhelyezett olyan minimális konfigurációja, amelyek szükségesek a biztonságos, környezetvédelmi követelményeket kielégítő és megfelelő rendelkezésre állás melletti működéshez. Az atomerőmű egy vagy több blokkból állhat, több blokk esetén a biztonság veszélyeztetése nélkül megengedett közös rendszerek, rendszerelemek és építmények használata.

Itt jegyezném meg, hogy már önmagában az a tény, hogy a blokk kifejezés értelmezése nem végezhető el az Atomtv. alapján (mivel az Atomtv. nem ismeri a blokk fogalmát), felvethet alkotmányossági aggályokat, hiszen az Atomtv.-nél alacsonyabb szintű jogszabályból [a 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendeletből] vezethető le az atomerőművi blokk fogalma.

A továbbiakban azt kell megvizsgálnunk tehát, hogy az atomerőművi blokk<sup>1</sup> fogalma megfeleltethető-e a nukleáris létesítmény (az Atomtv. és a 2006. évi LXXXII. törvény alapján megállapítható) fogalmának.

A 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendelet értelmében az atomerőművi blokk nem más, mint egy minimális konfiguráció: rendszerek, rendszerelemek és építmények egy telephelyen elhelyezett konfigurációja. Tehát nem egy konkrét építmény, létesítmény, rendszer, rendszerelem, hanem azok egy speciális konfigurációja. A 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendelet utal továbbá arra is, hogy az atomerőmű egy vagy több blokkból állhat: vagyis az atomerőmű és a blokk nem ekvivalens fogalmak. Az Atomtv.-ben meghatározott atomerőmű fogalom tehát nem azonosítható a blokk kifejezéssel. Ugyanez elmondható az atomreaktorról (az Atomtv. szerint az atomreaktor olyan berendezés, amely szabályozott nukleáris láncreakció megvalósítására alkalmas, a fentiek alapján azonban láthatuk, hogy a blokk egyrészt nem csupán berendezés, másrészt pedig olyan elemekből áll, amelyek nukleáris láncreakció felhasználásával villamos energia termelésére szolgálnak) és az atomfűtőműről (amely olyan energiaátalakító létesítmény, amely nukleáris láncreakció felhasználásával hőt szolgáltat, tehát eleve nem is vonható a blokk fogalmi apparátusa alá) is. Ezzel kizártuk azt, hogy atomerőművi blokk az Atomtv. által meghatározott nukleáris létesítmény fogalma alá vonható. Az Atomtv. azonban kiterjeszti a nukleáris létesítmény fogalmát minden más olyan létesítményre, amelyet a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés III. cikk (1) és (4) bekezdésének végrehajtásáról szóló biztosítéki megállapodás (kihirdette a 2006. évi LXXXII. törvény) 98. cikkének 2. I. pontja ekként határoz meg. Az atomerőművi blokk – fent ismertetett és 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendelet által meghatározott – összetett fogalma semmiképpen sem feleltethető meg (fogalmi különbség miatt) a „reaktor, kritikus rendszer, konvertáló üzem, üzemanyag gyártó üzem, reprocesszáló üzem, izotópszétválasztó üzem vagy elkülönített tároló létesítmény” kategóriákkal. A 2006. évi LXXXII. törvényben rögzített „bármely olyan telephely, ahol nukleáris

---

<sup>1</sup> Vizsgálatunkat nem befolyásolja, hogy 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendelet az atomerőművi blokk fogalmát határozza meg, hiszen a 25/2009. OGY határozat „a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok)” megfogalmazásából következik, hogy atomerőművi, s nem más blokk(ok)-ról van szó, éppen ezért a továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy a blokk kifejezés a nukleáris létesítmény fogalma alá vonható-e.

*anyagot rendszeresen egy effektív kilogrammnál nagyobb mennyiségben használnak fel*” pedig szintén nem azonos az atomerőművi blokk fogalmával, hiszen a blokk egy minimális konfiguráció, amely nem szűkíthető le a telephely fogalmára. Megállapíthatjuk tehát, hogy a 25/2009. OGY határozat által használt „blokk” kifejezés az Atomtv. által felhívott 2006. évi LXXXII. törvényben rögzített „létesítmény” fogalmaknak sem felel meg.

Összességében levonhatjuk az a következtetést, hogy a 25/2009. OGY határozat által használt, s a 89/2005. (IV. 5.) Kormány rendelet által definiált „blokk” kifejezés sem az Atomtv., sem pedig az Atomtv. által felhívott, a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés III. cikk (1) és (4) bekezdésének végrehajtásáról szóló biztosítéki megállapodás és jegyzőkönyv, valamint a megállapodáshoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2006. évi LXXXII. törvény 98. cikkének 2. I. pontjában meghatározott nukleáris létesítmény fogalmaknak nem feleltethető meg. A Kormány tehát nem az Atomtv. 7. §-a (2) bekezdésének megfelelően kapott előzetes, elvi hozzájárulást az Országgyűléstől új nukleáris létesítmény előkészítő tevékenységének a megkezdéséhez, hiszen – amint láthattuk – a 25/2009. OGY határozatban használt „blokk” nem értelmezhető nukleáris létesítményként. Ez a helyzet pedig ellentétes az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésben rögzített jogállamiság követelményével (jogállami klauzula), hiszen a 25/2009. OGY határozat értelmezhetetlen voltánál fogva jogbizonytalanságot teremt, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, s az alkotmányellenesség a jogszabály megfogalmazásának pontatlansága jogalkalmazói értelmezéssel sem orvosolható.

Az alkotmányellenességet az sem oldja fel, hogy ha a 25/2009. OGY határozat *„a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok)”* megfogalmazást a maga egészében próbáljuk új nukleáris létesítményként értelmezni, hiszen ekkor is az „blokk(ok)” kifejezésből kellene kiindulni, s a fentiek alapján láthatjuk, hogy az semmiképpen sem nukleáris létesítmény.

Megjegyzem továbbá, hogy az alkotmányellenesség akkor is megállapítható, hogy ha a 25/2009. OGY határozatban használt blokk(ok) kifejezés az előadottakkal szemben mégis a nukleáris létesítmény fogalma alá vonható. Ebben az esetben az alkotmányellenesség a 25/2009. OGY határozatnak az Atomtv. 7. §-a (2) bekezdéséhez való viszonya alapján állapítható meg. A 25/2009. OGY határozat *„paksi atomerőmű telephelyén”* megfogalmazásából ugyanis az következik, hogy nem új nukleáris létesítmény tekintetében kap hozzájárulást a Kormány az Országgyűléstől, hanem már a meglévő (paksi) atomerőmű tekintetében, ez pedig azt vonja maga után, hogy a Kormány az Atomtv. 7. §-a (2) bekezdésének második fordulata (*„... meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása szükséges”*) alapján kapja

meg az előzetes, elvi hozzájárulást [ebben az esetben a *blokk(ok)* fogalmának a *további atomreaktort tartalmazó egység* kifejezés felelne meg]. Az Atomtv. 7. §-a (2) bekezdése második fordulatának alkalmazásából pedig azt következik, hogy a Kormány a paksi (meglevő) atomerőmű új (további) blokk(ok)kal (atomreaktort tartalmazó egységgel) való *bővítéséhez* kaphatott volna előzetes, elvi hozzájárulást, nem pedig a 25/2009. OGY határozatban meghatározott *létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez*. A 25/2009. OGY határozatnak az Atomtv. 7. §-ának (2) bekezdésével való együttes értelmezéséből megállapítható tehát az, hogy a 25/2009. OGY határozat ellentétes az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésben rögzített jogállamiság követelményével (jogállami klauzula), hiszen a 25/2009. OGY határozat értelmezhetetlen voltánál fogva jogbizonytalanságot teremt, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, s az alkotmányellenesség a jogszabály megfogalmazásának pontatlansága jogalkalmazói értelmezéssel sem orvosolható.

Megjegyzem továbbá, hogy az Atomtv. 7. §-a (2) bekezdésében használt „előkészítő tevékenység” fogalmának meghatározatlan, értelmezhetetlen volta (maga az Atomtv. nem értelmezi ezt a kifejezést) szintén jogbizonytalanságot teremthet (nem lehet pontosan tudni, hogy mihez szükséges az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása<sup>2</sup>) a 25/2009. OGY határozat értelmezése és alkalmazása során, ha pedig ez így van, akkor a 25/2009. OGY határozat ellentétes az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésben rögzített jogállamiság követelményével (jogállami klauzula).

---

<sup>2</sup> A problémát az Állami Számvevőszék is felvetette A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap működésének ellenőrzéséről 2005. márciusi Jelentésében (12. oldal)

[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A069854A94B02687C1256FD40043B052/\\$File/0509J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/A069854A94B02687C1256FD40043B052/$File/0509J000.pdf)

## A hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlat

Az Alkotmánybíróság határozataiban, több ízben és részletesen vizsgálta a normavilágosság, a jogbiztonság és a jogállamiság összefüggését. Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”* A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy *a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.* A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Az 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményeket: *„A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. (...) Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.”* Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatából a következő értelmezési keret rögzíthető

Alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe. Önmagában tehát az, hogy egy jogszabályi rendelkezés értelmezési kérdéseket vet fel, még nem eredményezi annak alkotmányellenességét, feltéve, hogy a jogszabály megfogalmazásának esetleges pontatlansága jogalkalmazói értelmezéssel orvosolható. [36/1997. (VI. 11.) AB határozat; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat; 41/2008. (IV. 17.) AB határozat].

Álláspontunk tehát az, hogy a 25/2009. OGY határozat egésze, értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, amely a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen és a jogszabály megfogalmazásának pontatlansága (értelmezhetetlensége) jogalkalmazói értelmezéssel sem orvosolható. Mindez pedig azt eredményezi, hogy a 25/2009. OGY határozat sérti a jogbiztonságot (amely megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozó legyen) és jogbizonytalanságot idéz elő, s ez által sérti az Alkotmány 2-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiságot, amelynek fontos eleme a jogbiztonság.

Budapest, 2009. május 28.

Tisztelettel:

Ámon Adrienn  
igazgató  
Energia Klub