

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

121/2009. (XII. 17.) AB HATÁROZAT

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve
Alkotmány 7. § (2) bekezdés – a jogalkotás rendjéről
szóló törvény

60/1992. (XI. 17.) AB határozat

41/1993. (VI. 30.) AB határozat

7/2005. (III. 31.) AB határozat

Több indítványozó is kezdeményezte a *jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény* (Jat.) számos rendelkezésének utólagos normakontrollját. Az alkotmányellenességet lényegében mindegyik indítványozó abban látta, hogy a Jat., illetve annak egyes rendelkezései nem egyeztethetők össze az alkotmánynak a rendszerváltás során és azt követően kialakított szövegével. Az ügy előadó bírója Bragyova András volt.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a Jat. megalkotása jelentős lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamenti demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton, és lényegében alkotmánykiegészítő szerepet töltött be. *Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* hatálybalépésével azonban alapvetően megváltozott alkotmányos rendszerünk. Ennek alapja az alkotmány elsődlegességének elve, ami kizárja, hogy alkotmányi szintre tartozó tárgyköröket alkotmányon kívüli jogszabályok szabályozzanak. Márpedig a jogszabályok fajtáinak és kötelező erejének meghatározása alkotmányi szintre tartozik, ezért is tekintjük az alkotmányt a jogrendszer alapjának. Az alkotmányban felsoroltakon kívül jogforrás nem létezhet, ahhoz a jogalkotási törvény sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet belőle. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmány 7. § (2) bekezdésében meghatározott törvényhozási tárgykör, mely szerint „a jogalkotás rendjét törvény szabályozza”, nem a jogforrások meghatározását teszi lehetővé törvényi szinten, hanem csak a jogalkotási eljárásra, illetve a jogszabályok közzétételére vonatkozó rendelkezések megalkotására ad felhatalmazást. Mivel a Jat. elsősorban a jogforrások meghatározását tartalmazza, megállapítható, hogy legnagyobb részben nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának, és több ok-

ból sincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányi változásokkal.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a Jat. hatályos szövege nem azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában közzétett „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt új hatályos szöveggel”, amely egyébként lényegesen eltér az 1991. óta a gyakorlatban használt törvényszövegtől. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek az Alkotmánybírósághoz eljuttatott tájékoztatása szerint a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői maguk végezték el a Jat. hatályos szövegének az alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását, amire szerinte nem volt hatáskörük. Ezért az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. hatályos szövegének megállapítása során az 1987-es szövegből indult ki. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy szükséges lenne a törvények hivatalos közzétételének törvényi szintű újraszabályozása, ami világosan elkülönítené az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat a tartalmi, jogszabály-módosítást jelentő változtatásoktól. Ez esetben az Alkotmánybíróság kiindulópontként elfogadta a Jat. 2007-ben közzétett szövegét, azonban – közelebről meg nem határozott – szükség esetén eltért a hivatalosnak minősített szövegtől.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem hatályos a Jat. 1. § (1) bekezdés *b)* pontja, mely szerint a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet alkot. A Jat. 1987-ben kihirdetett szövege szerint törvényerejű rendeletet a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa adhatott ki. Bár az *1989. évi XXXI. törvény* 38. § (2) bekezdése kimondja, hogy az Elnöki Tanács kifejezés alatt eltérő rendelkezés hiányában köztársasági elnököt kell érteni, a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét meghatározó alkotmány 30/A. §-a, amely nem tesz említést törvényerejű rendelet alkotásáról, nyilvánvalóan ilyen eltérő rendelkezésnek minősül. Hasonlóképpen nem tekintette hatályos jognak az Alkotmánybíróság a Jat. 1. § (1) bekezdés *e)* pontját, amely az országos hatáskörű szerv vezető államtitkár számára teszi lehetővé rendelkezés kibocsátását, tekintettel arra, hogy országos hatáskörű szerv a ha-

tályos jog alapján nem létezik. A tanácsokra vonatkozó rendelkezések alatt pedig a helyi önkormányzatokat kell érteni, mert a tanácsrendszert 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel.

A Jat.-nak az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó szabályozási koncepcióját a jogállami elvekkel összeegyeztethetőnek találta az Alkotmánybíróság. Kifejtette, hogy a közigazgatás vezetése, az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett. Azonban a terület alkotmányellenesnek találta, hogy a Jat. alapján az Országgyűlés is jogosult irányelv és elvi állásfoglalás kibocsátására. Ez a rendelkezés az 1989 előtti, a hatalom egységének elve alapján álló alkotmányos rendszerrel összhangban volt, de a jogállami alkotmányban érvényesülő hatalommegosztás elvével már nem egyeztethető össze.

Szintén meghaladottnak bizonyult a Jat. maga idejében jelentős újítása, a kizárólagos törvényhozási tárgykörök meghatározása. 1987-ben e rendelkezés funkciója az volt, hogy korlátozza az Elnöki Tanács jogkörét törvényerejű rendeletek alkotására, így növelve az Országgyűlés szerepét. A mai alkotmányos berendezkedés azonban az alkotmány elsődlegességének elvén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgyköröket törvény tartalmazza.

Nem osztották ugyanakkor az alkotmánybírák a jogalkotási program kapcsán megfogalmazott alkotmányossági aggályokat. A Jat. 21. § (1) bekezdése szerint a kormány ötéves időszakra szóló jogalkotási programot készít. Az ötéves periódus az Országgyűlésnek az 1987-ben hatályos alkotmány szerinti megbízatási idejéhez igazodott. 1990 óta az Országgyűlést négy évre választják, így a jogalkotási program tekintetében előírt ötéves időszak valóban ésszerűtlen. A Jat. rendelkezéseinek célszerűségi vizsgálata azonban kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

Az indítványozókkal ellentétben az alkotmánybírák nem találták aggályosnak a Jat. 22. § (2) bekezdését sem, mely szerint a jogalkotási program előkészítése során be kell szerezni a Legfelsőbb Bíróság elnökének véleményét. Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség elve kapcsolódik, döntően az ítékezésben ölt testet. A Legfelsőbb Bíróság elnökének feladatai azonban részben bírósági igazgatási jellegűek. E minőségében véleményének kikérése a jogalkotási program meghozatala során nem sérti sem a bírói függetlenséget, sem a hatalommegosztás követelményét.

A Jat. 16. §-át azonban az Alkotmánybíróság is alkotmányellenesnek találta, mert az nem minden nemzetközi szerződés kihirdetését teszi köte-

lezővé. A nemzetközi szerződések megkötésére az alkotmány 19. § (1) bekezdés *f)* pontja, a 30/A. § (1) bekezdés *b)* pontja, valamint a 35. § (1) bekezdés *j)* pontja értelmében az Országgyűlés és a kormány adhat felhatalmazást. *A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény* minden esetben kötelezővé teszi a nemzetközi szerződés törvényben vagy kormányrendeletben történő kihirdetését. Ezért a Jat. ennek ellenmondó rendelkezése sérti a jogbiztonság elvét, és így az alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az alkotmánybírák az indítványok alapján vizsgálták a Jat.-nak a hivatalos lapokra és a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó rendelkezéseit is. Ennek során megállapították, hogy alkotmányellenes a Jat. 14. § (2) bekezdése, mert lehetővé teszi, hogy miniszteri rendeletek mellékletét ne a hivatalos lapban, azaz a Magyar Közlönyben hirdessék ki. Azt a szabályt azonban nem találták alkotmányosan kifogásolhatónak, hogy a köztársasági elnök által kihirdetett törvényeket a Miniszterelnöki Hivatal által szerkesztett Magyar Közlönyben kell közzétenni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jogszabály kihirdetése (promulgáció), vagyis az az aktus, amely a jogszabályt a jogrendszer részévé teszi, nem azonos a jogszabály közzétételével.

Az alkotmányossági vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy a Jat. mai alakjában nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket alkotmányos rendszerünk az alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti „jogalkotás rendjéről” szóló törvénnyel szemben támaszt. A Jat. elsősorban olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az alkotmány elsődlegességének elvén álló jogrendszerben nem tartoznak törvényhozási tárgykörbe. Tekintettel arra, hogy az alkotmányellenes rendelkezések nélkül a Jat. már nem alkotna értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, az Alkotmánybíróság az egész törvényszöveget megsemmisítette 2010. december 31. napjával.

Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz. Ebben kifejtette, hogy az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontjaként nem lehetett volna a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában megjelent jogszabályszerkezetet elfogadni. Álláspontja szerint a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásának lehetősége nem jogosítja fel a közigazgatást arra, hogy olyan jogszabályszerkezetet tegyen közzé, amely nyilvánvalóan nem egyeztethető össze az alkotmány rendelkezéseivel. Az alkotmánybíró szerint a Jat. ilyen formában történő közzététele cinikus kompilációnak tekintendő.

Párhuzamos indokolásában arra is rámutatott, hogy a Jat. azt a látszatot kelti, mintha az állami irá-

nyítás egyéb jogi eszközeinek meghatározására csak a jogalkotás rendjéről szóló kétharmados törvényben volna lehetőség. Ez azonban véleménye szerint nem szükségszerű, mint ahogy jelenleg is léteznek ilyen, a Jat.-ban nem szabályozott jogi aktusok (például a Közbeszerzések Tanácsának útmutatója).

Tekintettel a Jat. jelenlegi tartalmára, Trócsányi László azt sem tartotta volna jogbiztonságot sértőnek, ha az Alkotmánybíróság a Jat.-ot nem *pro futuro*, hanem a határozat közzétételének napjával semmisíti meg.

935/B/2006. AB HATÁROZAT

Alkotmány 46. § (3) bekezdés – hivatásos bírák

Alkotmány 54. § (1) bekezdés – az emberi méltósághoz való jog

Alkotmány 55. § (1) bekezdés – a személyi szabadsághoz való jog

Alkotmány 57. § – bíróság előtti egyenlőség

32/1991. (VI. 6.) AB határozat

36/2000. (X. 27.) AB határozat

1/2008. (I. 11.) AB határozat

Több indítványozó kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a *Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (Pp.) 12/A. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát, mert véleményük szerint az idézett jogszabályhelyből az következik, hogy bírósági titkárok is eljárhatnak a pszichiátriai betegek gyógykezeléséhez kapcsolódó bírósági feladatok ellátása során. Érvelésük szerint a pszichiátriai betegek gyógykezelését elrendelő vagy annak folytatásáról döntő határozatok az alkotmány 55. § (1) bekezdése szerinti személyi szabadsághoz való jogot nyilvánvalóan korlátozzák, ezért garanciális okokból e kérdésekben hivatásos bírácoknak kell dönteniük. Az ügy előadó bírójá Holló András volt.

Az Alkotmánybíróság már a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban kifejtette, hogy az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* (Eütv.) pszichiátriai betegek vonatkozó rendelkezései nyilvánvalóan érintik a személyi szabadsághoz való jog érvényesülését. Ezért az Eütv. azon rendelkezései, amelyek bírósági hatáskörbe utalják a pszichiátriai betegek gyógykezeléséről hozandó döntést, a személyi szabadsághoz való jog korlátozása eljárási garanciáinak tekinthetők.

A Pp. és az Eütv. összevetése alapján az indítványozókkal megegyezően az alkotmánybírák is arra a következtetésre jutottak, hogy maguk törvényszövegek nem zárják ki azt az értelmezést, hogy bírósági titkárok járjanak el a gyógykezelésről szóló döntések

meghozatalában. Az alkotmány 46. § (3) bekezdése szerint egyesbíróként és bírói tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. A Pp.-nek a bírósági titkár eljárását szabályozó 12/A. §-a ez alól fogalmaz meg kivételt. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a hivatásos bírói tevékenység alatt az ítélkező tevékenység, az eljárás érdemi eldöntése értendő. Az Alkotmánybíróság az 1/2008. (I. 11.) AB határozatban arra a megállapításra jutott, hogy a bíróságok nem minden eljárási cselekménye és nem minden döntése vonható az ítélkezés fogalmi körébe, így ezekben a bírósági titkárok is eljárhatnak. Ez azonban nem vezethet arra az eredményre, hogy az alkotmány kifejezett rendelkezésével ellentétes módon az érdemi ítélkező tevékenység kikerüljön a hivatásos bírák hatásköréből. Az indítvány alapján jelen esetben az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a pszichiátriai betegek gyógykezelését érintő döntés meghozatala hivatásos bíró közreműködését igényli-e, vagy elegendő a bírósági titkár eljárása.

E vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a pszichiátriai betegek gyógykezelésével összefüggésben a bíróságok hatáskörébe tartozó határozatok meghozatala az igazságszolgáltató hatalmi ág alkotmányos feladatával, következésképpen a bíróságok ítélkező tevékenységével rokonítható, tekintettel e döntések alapjog-korlátozó voltára. Így e kérdésekben bírósági titkár érdemi döntést nem hozhat. Ezért az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében alkotmányos követelményként mondta ki, hogy bírósági titkár nem hozhat érdemi döntést a pszichiátriai betegek gyógykezelésének kérdésében. Ez a tilalom azonban nem érinti a bírósági titkárok előkészítő eljárásban való részvételét, különös tekintettel a beteg meghallgatására. Tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a meghatározott alkotmányos követelmény érvényesülése esetén a Pp. 12/A. § (1) bekezdése nem sérti a személyes szabadsághoz való jogot.

Az indítványozók az emberi méltósághoz való joggal [alkotmány 54. § (1) bekezdés] és a bíróság előtti egyenlőséggel (alkotmány 57. §) összefüggésben a diszkriminációtilalom szempontjából is kérték az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványozói érvelést nem találta megalapozottnak. Az alkotmánybírák szerint indokolt, hogy a pszichiátriai betegek gyógykezelésének szabályai eltérjenek az általános betegjogi rendelkezésektől, és így önálló szabályozási koncepciót képeznek. Már a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat kimondta, hogy a meg nem engedett megkülönböztetés alkotmányos tilalma csak az azonos szabályozá-

si koncepción belüli diszkrimináció esetében merül fel, önmagában a szabályozási koncepció eltérő volta nem alkotmányellenes. Így a Pp. 12/A. § (1) bekezdésének megsemmisítését az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak.

564/E/2005. AB HATÁROZAT

*Alkotmány 61.§ (4) bekezdés – tájékoztatási monopóliumok megakadályozása
1/2007. (I. 18.) AB határozat*

Több indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mert meglátásuk szerint az Országgyűlés nem tett eleget az Alkotmány 61. § (4) bekezdéséből következő jogalkotási kötelezettségének, mivel nem alkotott törvényt a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról. Az indítványozók rámutattak arra, hogy a *rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény* (Médiatv.) csak szűken vett tulajdonosi korlátozásokat tartalmaz. Az ügy előadó bírója Holló András volt.

Az Alkotmánybíróság a tárgykörben hozott határozatainak áttekintését követően kifejtette, hogy a tájékoztatási monopólium nemcsak tulajdoni monopóliumként jelenhet meg, hanem ettől függetlenül véleménymonopóliumként is. Tehát tájékoztatáskoncentráció plurális tulajdonosi szerkezet mellett is kialakulhat (például azonos hírforrásból állítják össze a különböző sajtótermékek híreit). Az alkotmánybírák már az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban rögzítették, hogy a tájékoztatási monopóliumok létrejöttének megakadályozása alkotmányos cél, amelynek elérése érdekében korlátozható a műsorszolgáltató szerkesztési szabadsága.

Mivel a tájékoztatási koncentráció megakadályozását az alkotmányi felhatalmazáson alapuló törvényhozás egészének kell biztosítania, így az összes vonatkozó törvényre figyelemmel lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy az Országgyűlés

eleget tett-e jogalkotási kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság e vizsgálat lefolytatásának eredményeként megállapította, hogy a Médiatv. az elektronikus médiát illetően számos rendelkezést fogalmaz meg a véleménymonopólium megakadályozása érdekében, és megköveteli a tárgyilagos, kiegyensúlyozott tájékoztatást. A Médiatv. a monopóliumellenes rendelkezések érvényesítésének szervezeti feltételeit is megteremtette az Országos Rádió és Televízió Testület felállításával. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása érdekében a Médiatv. a műsorszolgáltatók és műsorelosztók tulajdonosi struktúrájára nézve is több szabályt tartalmaz.

Az Országgyűlés az írott média működésének is megteremtette törvényes alapjait a *sajtóról szóló 1986. évi II. törvény* elfogadásával. E törvény mindenki számára biztosítja a sajtótermék előállításának és nyilvános közlésének jogát, így járulva hozzá a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozásához. Mindez megfelel annak az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott elvnek, mely szerint a sajtószabadságot elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja.

Összességében az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Országgyűlés eleget tett a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának megakadályozását szolgáló törvényalkotási kötelezettségének, ezért az indítványt elutasította. Az alkotmánybírák ugyanakkor azt is hangsúlyozták, hogy az alkotmányossági vizsgálat jelen esetben csupán a jogalkotói mulasztás fennállásának kérdésére szorítkozott, és nem terjedt ki a vonatkozó törvények tartalmi alkotmányossági kontrolljára. Arra is felhívták a figyelmet, hogy a szabályozásnak követnie kell azokat a technikai, technológiai változásokat, amelyek jelentős hatással vannak mind az elektronikus, mind az írott média működésére. Ebből következik, hogy a monopóliumok kialakulásának megakadályozására sem lehet statikus, mindenkorra érvényes szabályozást létrehozni.

Enyedi Krisztián