
121/2009. (XII. 17.) AB határozat

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában
AB közlöny: XVIII. évf. 12. szám

606/B/2006

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztás megállapítására irányuló indítvány tárgyában – dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alkotmányellenes, ezért azt 2010. december 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) számos rendelkezése utólagos alkotmányossági vizsgálatát kérve.

Az egyik indítványozó állítása szerint alkotmányellenes a Jat. 1. § (1) bekezdés b) pontjában, 6. §-ában, 21. § (1) bekezdésében; 24. § (2) bekezdésében; 28. §-ában; 40. § (2) bekezdésében; 41. § (2) bekezdésében szereplő törvényerejű rendelet kifejezés, valamint a 39. §-ban szereplő „törvényerejű rendelet tervezetét” továbbá az „illetőleg a köztársasági elnök” szövegrészek, mivel ezek ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 25. § (2) bekezdésével, valamint 29. § (1) bekezdésével, továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkmód1989.) 38. § (2) bekezdésével. Ugyancsak ellentétes az indítványozó szerint a Jat. 46. § (1) bekezdésében, 47. § (1) bekezdésében, az 53. § -ában, 54. §-ában és 56. § (1) bekezdésében szereplő „köztársasági elnök” szövegrész, mivel az ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével. Az Alkotmányban foglalt jogállamiság követelményébe, valamint az Alkmód1989. 38. § (6) bekezdésébe továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi

XL. törvény (a továbbiakban: Alkmód.2.) 51. § (2) bekezdésébe ütközőnek véli az egyik indítványozó a Jat. 1. § (1) bekezdés d) pontjában, 7. §-át, 8. § (1) bekezdésében, 21. § (1) bekezdésében, 24. § (2) bekezdés b) pontjában, 28. §-ában, 41. § (1) bekezdésében található „minisztertanácsi rendelet” szövegrészt. A fentiekén túlmenően indítványozó kérte annak megállapítását is, hogy „a Jat. egésze sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését”.

Egy másik indítványozó alkotmányellenesnek véli a kizárólagos törvényhozási tárgykörök Jat.-ban való meghatározását, mivel szerinte az Országgyűlés nem jogosult arra, hogy az Alkotmányon kívül törvényben határozzon meg általános jelleggel törvényhozási tárgyköröket.

Ugyancsak Alkotmánnyal való összeütközést vél felfedezni az állami irányítás egyéb jogi eszközei szabályozása kapcsán. Álláspontja szerint a Jat. normatív utasításra vonatkozó rendelkezése ellentétes az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével. Úgy véli ez a megsemmisítés lehetővé tenné „a hazai jogforrástan több művelője által (...) javasolt belső „közigazgatási rendelkezés” elnevezésű jogi norma intézményesítését”.

A Jat. 51/A. § (1) és (2) bekezdései is alkotmányellenessé váltak indítványozó szerint azáltal, hogy a 2002. évi LXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése rendelkezik a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotási jogáról, így kéri ezen rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát is.

A Jat. 53. §-a, amely az irányelvek kibocsátásáról rendelkezik ellentétben áll az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében, 24. §-ában és 35. § (2) bekezdésében foglaltakkal. E rendelkezések ugyanis indítványozó szerint egyértelműen meghatározzák „az Országgyűlés és a Kormány által alkotható normatív és egyedi aktusfajtákat”.

A Jat. 54. §-a által szabályozott, a jogszabályok értelmezésére kiadott elvi állásfoglalások sértik a jogbiztonság alkotmányos elvét, mivel nem tűnik ki a szabályozásból, hogy ez a jogszabály-értelmezés kötelező erejű-e vagy sem. Ugyanakkor azt is aggályosnak tartja, hogy a Jat. hivatkozott rendelkezése az Országgyűlés és a Kormány számára általános felhatalmazást ad a jogszabályok értelmezésére. Indítványozó véleménye szerint „csak olyan megoldás lehet alkotmányos, amely bármely jogalkotó szervet az általa kibocsátott jogszabály tekintetében jogosítja fel hiteles értelmezésre azzal, hogy az ilyen hiteles értelmezés mint normatív aktus az Alkotmánybíróság alkotmányossági ellenőrzése alá tartozik”.

A jogi iránymutatások között a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kibocsátható irányelvek és tájékoztatók azért alkotmányellenesek indítványozó szerint mivel azok nem jogszabályok, így az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti, a jogalkotás rendjét szabályozó törvénynek nem lehetnek tárgyai.

Végezetül az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ára hivatkozással kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: „az Országgyűlés az alkotmányi felhatalmazásból származó

jogalkotási feladatának teljesítését elmulasztotta és ezzel a jogállamiság szempontjából súlyos alkotmányellenességet idézett elő". A mulasztás megállapítását az Alkotmány 7. § (2) bekezdésére hivatkozással kéri, amely arra tartalmaz felhatalmazást és kötelezést egyszerre, hogy az Országgyűlés szabályozza törvényben a jogalkotás rendjét.

Ugyanakkor az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, mivel a hivatalához a Jat. hatályos szövegének megtévesztő volta miatt benyújtott állampolgári panasz alapján lefolytatott „vizsgálat az alkotmányellenesség gyanúját vetette fel”. Így az Abtv. 1. § b) pontja alapján indítványozta a Jat. 1. § (1) bekezdés b) pontja, 6. §-a, 7. §-a, 8. §-a és 10. §-a – amelyek a köztársasági elnök törvényerejű rendelet alkotási jogát, illetve a „törvényerejű rendelet” szövegrészt tartalmazzák – alkotmányosságának utólagos vizsgálatát és megsemmisítését, arra való hivatkozással a megjelölt rendelkezések sértik a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményét.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tartalmi összefüggés miatt egyesítette és együttesen bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

(2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

„20. § (1) Az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.”

„24. § (1) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselőknek több mint a fele jelen van.

(...)

(4) Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban állapítja

meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

„25. § (1) Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.

(2) A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.”

„29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.”

„32/D. § (1) A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.

(...)

(4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A rendeletet a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„33/A. § A Kormány megbízatása megszűnik:

a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,

(...)

„35. § (...)

(2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„37. § (1) A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.

(...)

(3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az

állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. A Jat. támadott rendelkezései:

„1. § (1) A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják:

(...)

b) a köztársasági elnök (a továbbiakban: köztársasági elnök) törvényerejű rendeletet,

(...)

d) a miniszterelnök, elnökhelyettese és tagja (a továbbiakban együtt: miniszter) rendeletet,

e) az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) rendelkezést,

f) a tanács rendeletet.”

„2. § Az Országgyűlés törvényben állapítja meg

a) a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket,

b) a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat,

c) az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait.”

„3. § A társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen

a) az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését,

b) a társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek jogállását,

c) az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választását, valamint jogállását,

d) a miniszterek és az államtitkárok jogállását és felelősségét,

e) a népszavazást,

f) a bűncselekményeket, a büntetéseket és a büntetés-végrehajtást,

g) a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárást.”

„4. § A gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen

a) a tulajdonviszonyokat, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyait,

b) az állam kizárólagos gazdasági tevékenységét, a népgazdasági tervezést, továbbá a gazdálkodó szervezetek jogállását és állami irányításuk alapvető rendjét,

c) az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű kötelességeket,

d) a középtávú népgazdasági tervet és az állami költségvetést,

e) a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit.”

„5. § Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei körében törvényben kell szabályozni különösen

a) az állampolgárságot,

b) a személyi szabadságjogokat és korlátozásukat, a külföldre utazásnak és az útlevel kiadásának a feltételeit,

c) az egyesülési és a gyülekezési jogot,

d) a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket,

e) a házasságot és a családot,

f) az öröklést, a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogokat és köteleességeket,
g) a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok intézését,
h) a lelkiismereti szabadsághoz és a vallás szabad gyakorlásához fűződő alapvető jogokat és köteleességeket,
i) az oktatást és a közművelődést,
j) az egészségügyi ellátást és a társadalombiztosítást,
k) a honvédelmi kötelezettséget,
l) a személyi nyilvántartást.”

„6. § (1) A köztársasági elnök a saját vagy – ha az Országgyűlés nem ülészik – az Országgyűlés jogkörében törvényerejű rendeletet alkot; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat törvényerejű rendeletet a 2-5. §-ban meghatározott esetekben.

(2) A törvényerejű rendeletet az Országgyűlés legközelebbi ülésén a köztársasági elnök köteles az Országgyűlésnek bemutatni.”

„7. § A Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

„8. § (1) A miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

„10. § A tanács rendeletet ad ki
a) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;
b) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.”

„14. § (...)
(2) A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium, országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. Ilyenkor a melléklet megjelenésének helyére a jogszabályban utalni kell, és a hatálybalépéséig a mellékletet közzé kell tenni.”

„15. § (...)
(2) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és köteleességek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni.”

„16. § (1) Az általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó nemzetközi szerződést a tartalmának megfelelő szintű jogszabályba foglalva kell kihirdetni.

(2) A jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződést – ha a köztársasági elnök vagy a Kormány másként nem rendelkezik – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„21. § (1) A Kormány a törvények, törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek előkészítése, továbbá meghatározott körben a jogszabályok átfogó felülvizsgálata céljából ötéves időszakra szóló programot állapít meg.”

„24. § (1) Az igazságügyminiszter felelős azért, hogy a jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, megfeleljen a jogpolitikai elveknek, illeszkedjen be az egységes jogrendszerbe, és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek.

(2) E felelősség érvényre juttatása érdekében a szakminiszter a) a törvényjavaslatok és a törvényerejű rendelet tervezetét az igazságügyminiszterrel együtt készíti el, és terjeszti a Kormány elé,

b) a minisztertanácsi rendelet tervezetét az igazságügyminiszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé,

c) a miniszteri rendelet, illetőleg az államtitkári rendelkezés tervezetét véleményezésre megküldi az igazságügyminiszternek.”

„28. § A törvény, a törvényerejű rendelet és a minisztertanácsi rendelet tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a legfőbb ügyésznek, továbbá - ha az a bíróságok hatáskörét is érinti - a Legfelsőbb Bíróság elnökének is.”

„37. § (1) A törvénykezdeményezés jogát, a kezdeményezés módját és a törvényalkotás rendjét az Alkotmány és az Országgyűlés ügyrendje szabályozza.

(2) Ha társadalmi szervezet vagy érdekképviselői szerv a Kormánynak törvény kezdeményezését javasolja, erről tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét és az illetékes országgyűlési bizottságot.

(3) A törvényjavaslatot - ha az Országgyűlés ügyrendje kivételt nem tesz - legalább harminc nappal az Országgyűlés ülészsaka előtt be kell terjeszteni.”

„38. § (1) Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez és az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a Kormányt vagy az illetékes országgyűlési bizottságot bízta meg a törvényjavaslat előkészítésével.

(2) Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő általa előkészített törvényjavaslatot terjeszt elő, az Országgyűlés dönt a törvényjavaslat napirendre tűzéséről.

(3) A törvényjavaslat tervezetének a véleményezésre bocsátásáról és - az Országgyűlés döntése alapján - a társadalmi vita megszervezéséről a Kormány gondoskodik.”

„40. § (1) A törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait.

(2) Ha a köztársasági elnök az Országgyűlés jogkörében alkot törvényerejű rendeletet, ennek a tervezetéhez is indoklást kell készíteni.”

„41. § (1) A minisztertanácsi rendelet megalkotására a Kormány által megállapított szabályok az irányadók.

(2) A Kormány az általa kezdeményezett törvény- és törvényerejű rendelet tervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal.”

„45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja - az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával - a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság

elnökének, a legfőbb ügyésznek és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének a jogkörét.”

„46. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a kormánybizottságok, a tanácsok és a tanácsok végrehajtó bizottságai határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.”

„47. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és a kormánybizottságok határozatainak előkészítésére vonatkozó szabályokat e szervek állapítják meg.”

„49. § (1) A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.

(2) A külkereskedelmi tevékenység, valamint a honvédelmi kötelezettség körében közvetlen irányítás alá tartozó szervnek kell tekinteni azt a gazdálkodó szervezetet is, amelynek a külön törvény szerint utasítás adható.”

„53. § Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány irányelvet bocsát ki, amelyben általános érvényű célokat, programokat határoz meg, illetőleg állást foglal az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. Ez az irányelv a Magyar Közlönyben közzétehető.”

„54. § Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezheti. Ezt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„56. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogi iránymutatásainak előkészítésére az általuk alkotott jogszabályok előkészítésének a szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny.

(2) A Magyar Közlöny tartalmazza a jogszabályokat, a nemzetközi szerződéseket, az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány határozatait és jogi iránymutatásait, a Legfelsőbb Bíróság irányelveit, és elvi döntéseit, valamint a személyi kérdésekben hozott döntéseket, ideértve a köztársasági elnök és a Kormány által adományozott kitüntetések is.

(...)

(4) A Magyar Közlönyt a feladatkörrel rendelkező miniszter által kijelölt személy szerkeszti.”

„58. § (...)

(2) A Határozatok Tárában lehet közzétenni a kormánybizottságok határozatait és egyéb olyan közleményeket, amelyek közzétételét a Határozatok Tára szerkesztője engedélyezte.

(3) A Határozatok Tárát a Kormány tagjai, az államtitkárok, a miniszterhelyettesek, az országos hatáskörű szervek vezetői és helyettesei, valamint a Minisztertanács Titkárságának a vezetője által meghatározott szervek vezető munkatársai kapják meg.”

„59. § (...)

(3) A minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv vagy a kormányhivatal hivatalos lapjában a Határozatok Tára szerkesztője engedélyével lehet olyan határozatot, jogi iránymutatást vagy más közleményt közölni, amelyet a Határozatok Tárában tettek közzé.”

„60. § A Kormány által kijelölt szerv vagy személy gondoskodik arról, hogy a Törvények és Rendeleték Hivatalos Gyűjteményét évenként, a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét ötévenként kiadják.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először a Jat. keletkezési körülményeit, a Jat. természetét, valamint a jogalkotás rendje fogalmát vizsgálta.

A Jat. ténylegesen alkotmánymódosító törvény volt, mert lényegesen szűkítette a NET addig csaknem korlátlan Országgyűlést helyettesítő hatáskörét. A Jat. megalkotása előtt hatályos Alkotmány 30. § (5) bekezdése ugyanis úgy rendelkezett, hogy „[h]a az Országgyűlés nem ülészik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az alkotmányt azonban nem változtathatja meg”.

A Jat. elfogadása jelentős politikatörténeti esemény volt, s mint ilyennek értékelése nem az Alkotmánybíróság feladata. Ennek ellenére megemlítenő, hogy a Jat. megalkotása egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton. Ebből a szempontból a legfontosabb a Jat. 2.-5. §-a; e szabályok valójában a NET hatáskörét vonták el az Országgyűlés javára. A kizárólagos törvényhozási tárgykörök tételes felsorolását a Jat. azért tartalmazta, mert az Alkotmány módosításáról szóló, a Jat.-tal egy időben elfogadott, 1987. évi X. törvény az Alkotmány 30. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette: „Ha az Országgyűlés nem ülészik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik”. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyköröket azonban nem az Alkotmány, hanem a Jat. 2. - 5. §-ai határozták meg. Ez a megoldás összefért a korlátlan parlamenti szuverenitást elfogadó szocialista alkotmányfelfogással.

A Jat. megszületése 1987-ben – a szocialista államberendezkedés keretei között – komoly alkotmányjogi változást hozott. Létrejöttének közvetlen jogpolitikai indoka az volt, hogy gyakran nem volt megállapítható a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek köre, nem volt egyértelmű, hogy a különböző jogi szabályozási eszközök kikre nézve állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket. Különösen szembeszökő volt a rendeleti jogalkotás túlnyomó szerepe, a törvények csekély száma, illetve jelentősége.

A jogrendszer és a jogalkotás e hiányosságait kívánta a jogalkotó a Jat. elfogadásával megszüntetni.

A Jat. megalkotásával elérni kívánt cél - a törvény preambuluma szerint - tehát az volt, hogy:

- a) a jogalkotás a korábbiaknál hatékonyabban szolgálja a társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesítését,
- b) a jogrendszer váljék egységesebbé és áttekinthetőbbé, illetve
- c) a törvények szerepe legyen a meghatározó az alapvető társadalmi viszonyok szabályozásában.

A Jat.-ot az Országgyűlés értelemszerűen az elfogadásakor hatályos Alkotmány rendelkezései alapján alkotta meg. A Jat. tartalmát - a Magyar Közlönyben 1987. december 29. napján történő kihirdetése óta - több jogszabály érintette. Kifejezett módosítására kilenc alkalommal került sor: az 1990. évi XXXI. törvény, az 1990. évi LXXXVII. törvény, az 1991. évi LIX. törvény, az 1991. évi LXVIII. törvény, az 1994. évi I. törvény, az 1995. évi XXVIII. törvény, az 1996. évi CXII. törvény, az 1996. évi CXXIX. törvény, az 1997. évi LXXIX. törvény módosította. Ugyanakkor a Jat. számos rendelkezését közvetlenül érintette több alkotmánymódosító törvény [1989. évi XXXI. törvény 38. § (1)-(2) bekezdés; 1990. évi XXIX. törvény 4. § (2) bekezdés; 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bekezdés], továbbá több kormányrendeleti szintű jogszabály [19/1988. (IV. 1.) MT rendelet 18. §; 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés], valamint a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény helyébe lépő, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) is, amely a helyi önkormányzatokat tette a tanácsok jogutódjaivá. A változásokat, különösen az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvényben foglaltakat a törvény szerint át kellett vezetni a Jat. szövegén - azonban a törvény nem adta meg a Jat. (és az érintett más jogszabályok) új szövegét, csak általános szabállyal utalt az elvégezendő változtatásokra.

IV.

Az Alkotmány egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása. Az Alkotmány a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról kevés, de alapvető rendelkezést tartalmaz, elsősorban a jogforrások meghatározását. Sajátos magyar megoldás, hogy maga az Alkotmány utal a „jogalkotás rendjét szabályozó törvényre”, vagyis az akkor már hatályban lévő Jat.-ra, amely sok esetben funkciója szerint alkotmányos - a jogrendszer működését érintő - szabályokat tartalmaz.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint: „a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban tárgy szerint megjelölt törvényeket önálló törvényben kell szabályozni, így a „jogalkotás rendjét” is.

Az Alkotmánybíróságnak a Jat.-tal kapcsolatos indítványok elbírálása előkérdéseként tisztázni kellett, hogy mit kell a „jogalkotás rendje” fogalmán a mai Alkotmány szerint érteni. Ehhez a jogalkotás és eredménye, a jogforrás definíciójából indult ki.

A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a

jogalkotási eljárását, a jogalkotó tényét. A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [Alkotmány 77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtaát maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány. A Jat. így nem a jogforrásokat szabályozza, hanem, mint az Alkotmány mondja, a „jogalkotás rendjét”.

A jogalkotás fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a „jogalkotási eljárás” és a „jogalkotás rendje” terminusok jelentése azonos. Az Alkotmányban említett „jogalkotás rendje” mint törvényhozási tárgykör eszerint maga a jogalkotási eljárás, illetve a jogszabályok közzététele (mint a jogalkotási eljárás része), de nem a jogforrások meghatározása.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében döntő mozzanat, hogy a „jogalkotás rendje” terminusnak ma egészen más a jelentése, mint a Jat. megalkotásának időpontjában. A Jat. 1988. január 1-én hatályba lépésekor, a szocialista alkotmányos berendezkedés elveit követette, elfogadásának alkotmányjogi indoka különösen az Elnöki Tanács törvényerejű rendelet alkotási hatáskörének korlátozása, és ezzel az Országgyűlés törvényhozó szerepének erősítése volt. A Jat. hatályba lépésekor tulajdonképpen alkotmány-kiegészítő szerepű törvény volt – összhangban a korszak említett felfogásával, amely az Alkotmányt törvénynek tekintette. Időközben azonban, elsősorban az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott új Alkotmánnyal, ez a fentebb vázolt alkotmányjogi helyzet alapvetően megváltozott. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány jelenlegi 7. § (2) bekezdését is ez a törvény iktatta be. E rendelkezés értelmében a Jat. az Alkotmánnyal egy szinten álló alkotmányerejű törvény volt, amelynek megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség. A Jat az elmúlt húsz évben minimális módosítással (mint pl. a „társadalmi vita” intézménye, amelyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról szóló 1991. évi XXXI. törvény 1. §-a helyezett hatályon kívül), és néhány, az Alkotmánybíróság által időközben megsemmisített rendelkezéssel majdnem változatlanul hatályban maradt.

A „jogalkotás rendjéről szóló törvény” alkotmányos tartalma – ahogyan arra már fentebb is utalt az Alkotmánybíróság – időközben alapvetően megváltozott. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességének alapján áll, aminek alapvető jogi biztosítója az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére [Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése]. Az Alkotmány elsődlegessége kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott tárgyköröket alkotmányon kívüli (és így szükségképpen Alkotmány alatti) jogszabályok, akár törvények szabályozzanak. Az Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) megismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad. Kivétel ez alól az Alkotmány kifejezett felhatalmazása – pl.: az Országgyűlés belső működésének szabályozására [Alkotmány 24. § (4) bekezdés]. Nem felel meg a mai alkotmányos helyzetnek a Kormány- és a miniszteri rendeletek Jat.-ban található szabályozása sem – ezek sem tartoznak a Jat.-ra, alkotmányos jelentőségük miatt.

Ugyancsak a jogalkotás rendjét érinti az Alkotmánybíróság

határozata nyomán [7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 101.] született 2005. évi L. törvény, a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos eljárásról. Ez részben az Alkotmány 7. § (1) bekezdése végrehajtása, de jelentősen érinti a Jat.-ot is.

Hasonló sorsra jutott a Jat. – a maga idejében nagyon fontos – 11.-12. §-a is. Az ebben foglaltakat – mint a visszamenőleges jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő biztosítása stb. – az Alkotmánybíróság régóta a jogállamiság elve – Alkotmány 2. § (1) bekezdés – részeként alkotmányos szabálynak tekinti – így a Jat. ezen rendelkezései alkalmazására nem is kerülhet sor. Ugyanez áll a Jat. 15. § (1) bekezdésére is, melyet az Alkotmánybíróság szintén alkotmányos szintű szabálynak tekint. Ezek a rendelkezések tehát nem a Jat. alapján érvényesek, hanem tőle függetlenül. A Jat. 13. §-a, amely szerint „[a] jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt” valójában nem is jogszabály, hanem tautológia.

A mai alkotmányos rendszerben tehát a „jogalkotás rendje” fogalmán – legalábbis az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében – egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők. Ennek alapján megállapítható, hogy a mai Jat. legnagyobb részében nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának. Ez nem jelenti azt, hogy a Jat valamennyi rendelkezése önmagában véve szükségszerűen alkotmányellenes tartalmú lenne, ahogyan erre az Alkotmánybíróság a továbbiakban rámutat. Az azonban megállapítható, hogy a Jat jelenlegi hatályos szövege – amely az Alkotmánybíróság szerint nem azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában megjelenttel – nagyrészt nincs összhangban a „jogalkotásról szóló törvény” fent kifejtett alkotmányos tartalmával, mivel a Jat. több okból már nincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal.

V.

Mivel az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya jelen esetben, mint általában, a Jat. hatályos szövege – pontosabban: a hatályos jogszabály, amelyet a szöveg tartalmaz –, az előző pontban részletezett okokból az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el a Jat. hatályos szövege megállapításának feladatától. Az indítványozók ugyanis abból indulnak ki, hogy a Jat. hatályos szövege azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. (2007. augusztus 9. napján megjelent) számában közzétett „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt új hatályos szöveggel”.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

A Jat. a hivatalos lap fogalmát nem, csak a „hivatalos lapokat” határozza meg felsorolással (Jat. 57. §-60. §), jöllehet a hivatalos lap alkotmányos intézmény. A hivatalos lapok közül a legfontosabb a Magyar Közlöny, melyet az Alkotmány „a hivatalos lapnak” nevez. „A hivatalos lapot” az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 32/D. § (4) bekezdése az MNB elnökének rendeletére, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy a „hivatalos lapban” kell kihirdetni. Az állam kötelezettsége az érvényes joganyag

közzétételére tehát egyrészt az Alkotmányban [2. § (1) bekezdés] deklarált jogállamiság követelményéből, másrészt a fent hivatkozott hivatalos lapra való alkotmányi utalásokból vezethető le. A hivatalos lap alkotmányos funkciója tehát az érvényes jogszabályok közzététele (publikációja), vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és a jogszabályok hiteles szövegének közzélése.

A Jat. 14. § (1) bekezdése értelmében „[a] jogszabályt – a (2)-(3) bekezdésben foglalt kivétellel – a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában: a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni”. Így a Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny. A Jat. e tekintetben az Alkotmányhoz annyit tesz hozzá, hogy megnevezi „a hivatalos lapot”, illetve a hivatalos lap címét.

„A jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, hatályos szövegének tartalmilag hiteles, a jogalkotási törvény előírásainak és a jogszabályszerkesztés szabályainak megfelelő, nyomdakész megjelentetésre történő előkészítéséről” a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a miniszter gondoskodik. Az Alkotmánybíróság beszerezte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter véleményét a Magyar Közlönyben megjelent szöveg jogi jellegéről, mivel a kompiláció eredményeként közzétett új hivatalos törvényszöveg jelentősen eltér az 1991. óta a gyakorlatban általánosan használt törvényszövegtől. A miniszter szerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői – jó szándékkal, mintegy bepótolandó az Országgyűlés mulasztását – maguk végezték el a Jat. hatályos szövegének az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”, amire szerinte nem volt hatáskörük. Így a hatályos szöveg megállapítása során az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, továbbá a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. 1987-ben kihirdetett szövegéből indult ki. Átvezetésre került „a szövegen a Jat.-ot tételesen módosító vagy annak egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezések eredményét”, továbbá „az Alkotmánybíróság azon határozatainak eredményét, amelyben a testület a Jat. egyes rendelkezéseit megsemmisítette”, ugyanígy történt ez a „sommás módosítások” esetében, „amelyeket olyan jogszabály tartalmazott, amely a Jat.-tal azonos, vagy magasabb jogforrási szinten áll, ennek során a sommás módosításokat csak az érintett szó vonatkozásában vezette át, a sommás szóból képző vagy jel alkalmazásával származtatott új szavakra azokat nem alkalmazta”. Nem kerültek ugyanakkor átvezetésre a szövegen „a sommás módosítást nem tartalmazó, pusztán jogutódlásról rendelkező jogszabályi rendelkezések”, továbbá azok a sommás módosítások sem, amelyeket a Jat.-nál alacsonyabb szintű jogforrás tartalmazott. A feleslegessé, idejétmülttá vált jogszabályi rendelkezéseket a szövegben hagyták, a jogszabálysöveg ezektől való megtisztítására nem lévén hatáskörük. Mindez azt eredményezte, hogy a kompiláció eredményeként közzétett törvényszöveg és a Jat. tartalmát közvetlenül illetve közvetve érintő, módosító jogszabályok tartalmilag egymással nem azonosak. Vagyis a Jat. szövege a hatályos jogszabályok tükrében nem lehet azonos a kompiláció eredményeként született szöveggel.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztán törvényt módosító törvények általában nem alkotmányellenesek [ld.: 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 152. – Költségvetési törvény]. E törvények tárgya egy másik törvény módosítása, így tartalmuk beépül a módosított törvénybe, maguk a módosító

törvények pedig rendelkezéseik hatályba lépésével el is tűnnek a hatályos jogból. Így gyakran előfordul, hogy a jogkereső közönség, valamint a jogalkalmazók hivatalos forrásból nem juthatnak hozzá a módosító és az így módosított törvények egységes szövegéhez, mivel a hivatalos lap csak a módosító szöveget közli; a módosított törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát vagy nem, vagy csak ritkán, gyakran évekkel később (mint például a Jat. esetében) teszik hivatalosan közzé, miközben a hivatalosan közzétett szöveg jogi helyzete is bizonytalan. Ennek következménye, hogy mind a jogkereső közönség, mind a jogalkalmazó maga állítja össze a módosított törvény hatályos szövegét; a gyakorlatban ez legtöbbször különféle magán adatszolgáltatók illetve jogszabálygyűjtemények segítségével történik. Esetenként előfordul, hogy a módosító törvény külön felhatalmazást ad, többnyire az igazságügyért felelős miniszternek, a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt törvénytörvény Magyar Közlönyben történő közzétételére. [Pl.: A büntetőeljárásról szóló törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény közzétételének időpontjában hatályos 285. § (4) bekezdése ad ilyet az igazságügyi miniszternek a Btk. és a Be. egységes szövegének a Magyar Közlönyben történő újra közzétételére.]

A törvények és más jogszabályok egységes szerkezetben való közzététele nem jogalkotás, hanem a módosított, illetve az érintetlenül hagyott törvénytörvény együttessel közzététele oly módon, hogy a jogszabály hatályos szövege a jogkereső közönség és a jogalkalmazók számára hivatalos forrásból hozzáférhetővé váljék. Az egységes szerkezetbe foglalás azonban a jogszabály szövegét nem változtatja és nem is változtathatja meg, új jogszabályt természetesen nem alkothat.

Az Alkotmánybíróság szerint szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat (amelyek pl.: grammatikai szükségszerűséggel következnek), a tartalmi változtatástól.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a miniszter jelenlegi hatásköre a jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe történő közzétételére nem gyakorolható minden esetben az Alkotmánnyal összeegyeztethető módon. A kompiláció eredményeként 2007-ben közzétett jogszabályszöveg Alkotmánnyal való összeegyeztethetősége minden esetben – többek között – a bekövetkezett jogszabályi-jogrendszerbeli változások függvénye, amint a jelen eset is mutatja. A Jat. 2007. augusztus 9. napján a Magyar Közlönyben közzétett, a miniszter által „hatályos”-nak nevezett szövege – amint a jelen határozat a továbbiakban részletesen kifejti – nem áll összhangban az Alkotmánnyal és más törvényekkel.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy indokolt törvényi szinten rendezni a jogszabályok Alkotmányban foglaltakkal összeegyeztethető módon történő ismételt közzétételének lehetőségét. Ennek során figyelemmel kell lenni az elavult, megszűnt illetve megváltozott terminusok, utalások korrigálhatóságára, a törvényhozás aktuális állásának nem megfelelő jogi aktusokra való hivatkozások helyesbíthetőségére, a szabályozási tárgyak megszűnése okán értelmüket veszített rendelkezések mellőzésére. Egy ilyen, számos európai államban ismert, sőt néhol az Alkotmányban is szereplő szabályt a jogszabályok gyakori változása miatt a jog megismerhetőségének biztosítása teszi szükségessé.

Az Alkotmánybíróság a jelen esetben arra a következtetésre jutott, hogy a Jat. Magyar Közlönyben 2007-ben megjelentetett szövege nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabálysövegének. Kiindulópontként, mint a hivatalos lapban megjelentet, mégis ezt fogadta el, és megállapításait ennek alapján fogalmazta meg, szükség esetén azonban eltért a hivatalosnak minősített szövegtől.

VI.

Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján a Jat. tartalmát vizsgálva elsőként a jogforrásokra vonatkozó rendelkezésekkel foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában fentebb már foglalkozott a jogforrás fogalmával, és megállapította, hogy a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik. Amint azt az Alkotmánybíróság fentebb már kifejtette, jogforrást mindkét értelemben – „jogszabály” illetve „jogalkotó hatáskör” – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány.

Ahogy az Alkotmánybíróság utoljára a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában (ABH 2006, 480, 485.) megállapította: a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) és b) pontja az Országgyűlés hatáskörei között nevesíti a Magyar Köztársaság Alkotmánya, továbbá egyéb törvények megalkotásának a jogát. Az Alkotmány tartalmazza továbbá a Kormány jogalkotó hatáskörét, amikor az alaptörvény 35. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki”. A Kormány tagjai – vagyis az Alkotmány 33. § (1) bekezdése értelmében a miniszterelnök és a miniszterek – vonatkozásában az Alkotmány 37. § (3) bekezdése a következőket rögzíti: „törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek”. Jogalkotó hatáskörrel ruházta fel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése a helyi önkormányzat képviselő-testületét is, amely feladatkörében eljárva magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes rendeletet alkothat. Az Alkotmány módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 5. § (2) bekezdése értelmében az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától, vagyis 2004. május 1-től a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében szintén rendeletet bocsáthat ki. Az MNB elnökének jogalkotó hatáskörét az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése tartalmazza.

Az Alkotmány meghatározza a jogszabályok elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, továbbá a jogforrási hierarchiát is: az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a Kormány tagjának rendelete sem törvénnyel, sem kormányrendelettel nem lehet ellentétes; a 44/A. § (2) bekezdése alapján pedig a helyi önkormányzat rendelete nem ütközhet magasabb szintű jogszabályba. Az Alkotmány 19/B. § (4) bekezdése rendelkezik továbbá a Honvédelmi Tanács által rendkívüli állapot fennállása idején gyakorolható rendeletalkotási jogosítványról; 19/C. § (2) bekezdése pedig a köztársasági elnököt szükségállapot idején

megillető rendeletalkotási jogról. Mindebből következik, hogy az Alkotmány a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.

Az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására. Az Alkotmány szerint jogalkotó szerv az Országgyűlés, a Kormány, a Kormány tagjai, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a helyi önkormányzatok illetve rendkívüli-, valamint szükségállapot idején a Honvédelmi Tanács, valamint a köztársasági elnök. A Jat. 2007-es hivatalos szövege szerint az Országgyűlés törvényt, a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet, a Kormány rendeletet, a miniszterelnök, elnökhelyettese és tagja rendeletet, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezést, a tanács pedig rendeletet jogosult alkotni [Jat. 1. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság szerint a Jat. Magyar Közlönyben közzétett 2007-es hivatalos szövege a következők miatt részben nem felel meg a hatályos jognak.

Az Alkmód1989. előtt megalkotását megelőzően az államfői funkciókat testületi szerveként ellátó Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának (a továbbiakban: NET), mint erről fentebb volt szó, az Alkotmányon alapuló általános felhatalmazása volt az Országgyűlés helyettesítésére, ha az Országgyűlés nem ülésezett. Ez magában foglalta az Országgyűlés valamennyi jogköre önálló gyakorlását, ideértve a törvényhozást és minden más állami szerv aktusa megsemmisítési jogát is. Így volt lehetősége a törvénnyel egyenrangú törvényerejű rendelet (tvr.) kibocsátására, amelyek közül közel négyszáz, nagyrészt nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabály még ma is hatályban van.

A NET elvben az Országgyűlés által választott, és általa bármikor visszahívható szerv volt, amelyet az Alkotmány igen széles körű – 1988. január 1-ig gyakorlatilag korlátlan – jogalkotási hatáskörrel ruházott fel. A NET 1989-ig létezett, amikor is az Alkmód1989. létrehozta a köztársasági elnöki intézményt. Az Alkotmány a köztársasági elnök legfontosabb feladataként az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést jelöli meg, amelyet az egyes hatáskörök értelmezésénél minden esetben alapul kell venni [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 189, 197.-198.; 202.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.]. A köztársasági elnök jogosítványait az Alkotmány 30/A. §-a részletesen szabályozza. Ezek között a hatáskörök között a jogalkotási jogosítvány nem szerepel. A magyar rendszerben azonban a köztársasági elnök nem jogalkotó, hanem államfő, aki „kifejezi a nemzet egységét”. A köztársasági elnök a szükségállapot esetét kivéve [Alkotmány 19/C. § (2) bekezdés] sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom jogosítványaival nem rendelkezik.

Ennek megfelelően az Alkmód1989. 38. § (2) bekezdését alapján nem hatályos a Jat. köztársasági elnököt „törvényerejű rendelet” kibocsátására jogosító rendelkezése. Eszerint ugyanis: „[a]hol jogszabály az Elnöki Tanácsot vagy annak elnökét említi, ezen eltérő rendelkezés hiányában a köztársasági elnököt kell érteni”. A jelen esetben az Alkotmány 30/A. §-a nyilván ilyen „eltérő rendelkezésnek” minősül.

A Jat. 2007-es hivatalos szövege szerint az 1. § (1) bekezdés e) pontja arról rendelkezik, hogy „az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár” rendelkezést bocsáthat ki. A Jat. megalkotásának időpontjában (1987-ben) hatályos Alkotmány és egyéb jogszabályok szerint az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár – a Minisztertanács által meghatározott feladatkörében – az állami szervekre, vállalatokra, szövetkezetekre és egyéb gazdálkodó szervekre, sőt később, 1984. január 1. napjától az állampolgárookra nézve is kötelező rendelkezéseket adhatott ki (ld.: az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény 3. §-a), amely nem lehetett ellentétes az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács által alkotott jogszabályokkal, továbbá a miniszteri rendelettel. Akkor tizenkét országos hatáskörű szervet vezető államtitkár volt, aki államtitkári rendelkezést bocsáthatott ki (pl. Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal, Országos Anyag- és Árhivatalt, Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalt, Országos Vízügyi Hivatalt vezető államtitkár). Az Alkódmód1989. 38. § (6) bekezdése azonban egyrészt hatályon kívül helyezte az Alkotmány akkori 38. §-át, amely az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár jogalkotási hatáskörét tartalmazta; másrészt rendelkezett az Alkotmány 43. § (2) bekezdése „államtitkári rendelkezés” szövegrészének az új Országgyűlés által megválasztott Minisztertanács hivatalba lépése napjával történő hatályon kívül helyezéséről. Államtitkári rendelkezés kibocsátásra ezen időponttól kezdve nem volt lehetőség, így az „államtitkár által vezetett országos hatáskörű szerv” is megszűnt.

Időközben a magyar központi közigazgatás szervezete jelentősen átalakult. Az Alkódmód1989.-el – ahogyan az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette – megszűntek az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek. Az országos hatáskörű szerv – mint nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Kásztv.) megalkotásáig továbbra is fennmaradt (a Kormány irányítása, és a miniszter felügyelete alatt álló szervként, amelynek vezetőjét a miniszterelnök nevezte ki). Ez a szervtípus azonban csak nevében hasonlított a korábbi államtitkár vezette szervekre, hiszen más szervek tartoztak e körbe, vezetőjük pedig nem államtitkár volt. A Kásztv. 1. § (2) bekezdése értelmében azonban 2006-tól ilyen elnevezésű államigazgatási szervtípus egyáltalán nincs is. Ebből következően értelmezhetetlen – mert jelölet nélküli – a Jat. valamennyi, az országos hatáskörű szerv vezetőjére vonatkozó utalása, mivel azalatt a szervet vezető államtitkárt kellett érteni. Nem létező szerv, illetve annak vezetője nem bocsáthat ki jogszabályt, ezért a Jat. 2007-es szövegében az államtitkári rendelkezésről szóló szövegrészek nem tekinthetők a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegeknek.

A tanácsrendszert Magyarországon 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel. A jogalkotó az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvénnyel az Alkotmány korábbi, tanácsokról szóló IX. fejezetét kiiktatta, s helyébe a helyi önkormányzatok címet viselő fejezet került, amelynek rendelkezései a magyar történelmi hagyományokból táplálkoznak, illetve az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott alapelvekre épülnek.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése így a tanácsok

jogutódként létrehozott helyi önkormányzatok képviselő-testületét ruházza fel saját feladatkörében eljárva rendeletalkotási joggal.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 2007-es hivatalos szövege 1. § (1) bekezdésének b), d), e), f) pontjai, 6. § (1), (2) bekezdései, 7. §-ának „törvényerejű rendeletben”, 8. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben” szövegrésze, 10. §-át, 21. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek”, 24. § (2) bekezdés a) pontjának, 39. §-ának, 41. § (2) bekezdésének „törvényerejű rendelet” szövegrésze, 24. § (2) bekezdésének b) és c) pontjai, 28. §-ának „törvényerejű rendelet és a minisztertanácsi rendelet” 40. § (2) bekezdése, 41. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdésének, 26. §-ának, 29. §-ának „államtitkári rendelkezés”, 23. §-ának „államtitkár”, 43. §-ának „az államtitkár, az országos hatáskörű szerv vezetője” szövegrésze nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegeknek.

VII.

1. A Jat. külön fejezetben szabályozza az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályokat, amelyeket összefoglalóan „az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” nevez. Ennek indoka – ahogyan arra az Alkotmánybíróság 60/1992 (XI. 17.) AB határozatában (ABH 1992, 276, 277.) rá is mutatott – az volt, hogy „a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan „formátlan (informális) jog”, amely az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését”. A Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen az volt, hogy az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – a korabeli jogtudományban régóta sürgetett módon – elválasztotta egymástól az állampolgárookra és a jogi személyekre jogot, illetve kötelezettséget megállapító jogszabályokat, az állami szervek egymás közötti viszonyaiban érvényesülő „állami irányítás egyéb jogi eszközeitől”. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei nem vehetik át a jogalkotás funkcióját, ezért a jogalkotó garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. A Jat. rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei, milyen jogi tartalommal bírhatnak és milyen eljárási rendben bocsáthatók ki.

Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a Jat.-ban „állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” nevezett jogi szabályok létezése – elnevezésüktől függetlenül, mint pl.: közigazgatási rendelkezések – nem alkotmányellenes, sőt alkotmányos jogállamban nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás vezetése az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett. Alkotmányos alapjukat az Alkotmány több rendelkezése, mindenképp az Alkotmány 37. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint „[a] miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó

ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket". Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontja szerint a Kormány irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését, valamint ugyanezen jogszabályi rendelkezés c) pontja szerint a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját is. Ugyancsak ide sorolható a Kormány szervezetalakítási jogosítványa is, amely az Alkotmány 40. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésből vezethető le.

Az Alkotmány fentebb idézett rendelkezéseiben használt „irányítás” és „vezetés” a közigazgatási jogban használt terminusok. A közigazgatási jogban az irányítás a közigazgatási szervek hierarchikus kapcsolatában értelmezhető, míg a vezetés a közigazgatási szerven belüli tevékenység, tartalmukat a közigazgatási jog határozza meg. Alkotmányjogi szempontból csak az lényeges, hogy mindkettő az irányított, illetve vezetett szerv tevékenységének meghatározását jelenti, benne az általános tartalmú rendelkezések kiadását, illetve a jogalkalmazás egységét biztosító útmutatások kibocsátását. Ezekre azért van szükség, mert a közigazgatás egységes és összehangolt működése csak olyan jogi eszközökkel biztosítható, amelyek a közigazgatás szerveire kötelező előírásokat tartalmaznak. E szabályok közigazgatáson belüli kötelező ereje tehát az Alkotmányon alapul. Alkotmányjogilag döntő, hogy a közigazgatás szervei a Kormány és tagjai, a miniszterek irányítása alatt állnak, akik viszont az Országgyűlésnek felelősek [Alkotmány 39. § (1) bekezdés]. Ez egyben a közigazgatás demokratikus legitimitációjának alapja is. Megjegyzi az Alkotmánybíróóság, hogy a jelen határozatban nem kellett értelmeznie az Alkotmány fentebb idézett 37. § (2) bekezdésének „vezeti” fordulatát, amely itt nem kizárólag csak a fenti értelemben fogható fel; a „vezetés” politikai vezetést, a tevékenység fő irányának meghatározását jelenti.

Az ilyen belső közigazgatási szabályok természetesen nem lehetnek ellentétesek jogszabályokkal, és nem tartalmazhatnak a közigazgatás szervezetén kívül állókra kötelező normákat. Nyilvánosságra hozataluk (közvetételük, kihirdetésük) ennek ellenére alkotmányosan nem kifogásolható, hiszen ismeretük segíti a közigazgatással kapcsolatba kerülők tájékozódását a közigazgatás működéséről, gyakorlatáról, továbbá átláthatóvá, megismerhetővé teszi a közigazgatást.

2. Más megítélés alá esnek a Jat.-ban az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló, szintén „az állami irányítás egyéb jogi eszközei” közé sorolt „jogi iránymutatások” (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató). Ezek a Jat. szerint nem kötelezők, rendeltetésük a jogalkalmazó szervek tevékenységének, valamint a jogszabályok egységes végrehajtásának elősegítése. A „jogi iránymutatás” a Jat. szerinti értelmében tehát nem a közigazgatáson belüli kötelező szabály, és nem a jogalkalmazó szerv jogértelmezése.

A jogi iránymutatások közé tartozó jogértelmező „elvi állásfoglalás” (Jat. 54. §) más szervek számára határozza meg – az sem egyértelmű, jogi kötelező erővel-e – a jogszabályok értelmezését. Ha az elvi állásfoglalás a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervtől származik, akkor ez ún. autentikus jogértelmezés, amelynek alkotmányossága eszerint ítéltető meg. [ld.: az Országgyűlés 1/1993. (II. 27.) elvi állásfoglalását megsemmisítő 41/1993. (VI. 30.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.), ABH 1993, 292, 299.].

A jogi iránymutatások ugyanakkor irányelvek is lehetnek, amelyeknek a közigazgatási irányítás eszközeiként, a jogszabályok egységes végrehajtását, az egységes jogalkalmazást biztosítandó kötelező erővel kellene bírniuk. Ez a kötelező erő a Jat. megfogalmazásában, mely szerint az irányelv csupán „ajánlást ad” nem egyértelmű. Az irányelvek kibocsátására a korábban kifejtettek szerint az irányító, felettes államigazgatási szerv alkotmányosan feljogosítható, a közigazgatás irányító szerve a Kormány valamint a miniszterek pedig erre az Alkotmány alapján elve feljogosítottak.

A közigazgatásra kötelező jogszabályok értelmezésére egyébként a közigazgatás szervei általában jogosultak, és e tevékenységüket, mint minden más közigazgatási tevékenységet, az irányításra jogosult szervek irányíthatják. Ennek korlátja a bírósági jogértelmezés elsődlegessége, amit az Alkotmány 50. § (2) bekezdése biztosít. A közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése a bíróságok hatásköre, így a közigazgatás jogértelmezésének követnie kell a bírói gyakorlatot.

A Jat. 53. § és 54. § -a az Országgyűlést is irányelv és elvi állásfoglalás kibocsátására jogosult állami szervnek tekinti. Ezek a rendelkezések a szocialista államjog felfogását mutatják, amely tagadta a hatalommegosztás elvét, és az államhatalmat egységesnek tekintette. E felfogással valóban nem áll ellentétben, hogy az Országgyűlés (mint államhatalmi szerv) a többi állami szerve, így hallgatólag a Jat. szerint a bíróságokra is kötelező (vagy „irányadó”) irányelvet vagy elvi állásfoglalást bocsásson ki. Ez a hatáskör azonban összeegyeztethetetlen az alkotmányos demokrácia meghatározó elvével, a hatalmi ágak elválasztásával. Az Alkotmánybíróság 1993-ban az Abh.-ban a hatalommegosztásra alapozott érveléssel már kimondta, hogy az Országgyűlés elvi állásfoglalása nem lehet kötelező más állami szervekre, csak az Országgyűlésre (ABH 1993, 292, 299.).

A jogi iránymutatások azonban jogi kötelező erő hiányában is, mint a felettes szervtől származók, kötelező szabály módjára viselkednek, mivel az alárendelt szervnek minden oka megvan a felettes szerv „ajánlásainak” követésére. Az ilyen jogi iránymutatások létezése – bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban elkerülhetetlenül kvázi jogi szabályokként viselkednek – sérti a jogbiztonságot. A jogi iránymutatások egy része létrehozásának tényleges és jogi indoka mára már megszűnt. Mindez indokolttá teszi a Jat. jogi iránymutatásokra, – amelyek jelenleg pseudo-jogszabályokként vannak jelen a jogrendszerben – vonatkozó rendelkezéseinek (Jat. 53.-56. §) a megsemmisítését a közigazgatás joghoz kötöttségének a jogállamiság alkotmányos elvében foglalt követelménye sérelme miatt. Ez az elv ugyanis megkívánja, hogy a közigazgatási szervek irányítása jogi eszközökkel történjen.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat 2.1. pontjában az országos hatáskörű szervekkel kapcsolatban kifejtetteket itt is irányadónak tartva megállapította, hogy az „országos hatáskörű szerv vezetője” terminus a Jat. 2007-es hivatalos szövege 49. § (1) bekezdésében, 55. § (1) bekezdésében valamint 56. § (2) bekezdésében sem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.

Több indítványozó szerint alkotmányellenes a köztársasági elnök – a Jat. 2007-ben közzétett hatályos szövegében szereplő – joga (hatásköre) normatív határozat, irányelv, illetve elvi állásfoglalás alkotására. Az indítványozók szerint ez ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével, amelynek értelmében a köztársasági elnök egyrészt a nemzet egységének kifejezője, másrészt az államszervezet demokratikus működésének őre.

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével kapcsolatban a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatában a következőket fejtette ki az Alkotmánybíróság. „E feladatok egyike sem hatásköri szabály. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést az Alkotmányban meghatározott egyes hatáskörökben, azok feltételei szerint látja el a köztársasági elnök. Az Alkotmány szóhasználata is kifejezi a köztársasági elnök feladatának sajátosságát az alkotmányosság védelmében. Az Országgyűlés, a Kormány, a bíróságok „védik” és „biztosítják” az alkotmányos rendet, valamint az állampolgárok jogait; ezt a funkciót az egész társadalom vonatkozásában, saját cselekvésükkel látják el. Ezzel szemben a köztársasági elnök csupán az államszervezet demokratikus működése felett „őröködik”, vagyis sem sérelem esetén, sem a jogok biztosítása céljából nem maga cselekszik, hanem általában más szervhez fordul, vagy ha maga cselekszik, az elnöki döntésért más szerv vállalja a politikai felelősséget. Csakis így maradhat pártatlan, a „nemzet egységének” kifejezője így lehet összhangban az „őröködéssel.” (ABH, 1992, 207. 212.)

A köztársasági elnök jogköreit az Alkotmány vonatkozó rendelkezései határozzák meg. [ld.: Alkotmány 19/A. §, 28. § (3) bekezdés, 28/A. § (3) bekezdés, 22. § (3) bekezdés, 30/A. §]

A magyar alkotmányjogban (mint erről fentebb, a jelen határozat VI. pontjában már szó volt) a köztársasági elnöknek nincs önálló jogalkotási hatásköre – kivéve a fentebb már említett, szükségállapot idején meglévő rendeletalkotási jogkört – de közreműködik a törvényhozási eljárásban, elsősorban kihirdeti a törvényeket, amelyek elnöki aláírás nélkül nem érvényesek. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésében felsorolt hatáskörök között nem szerepel a jogalkotás, az államfőnek alárendelt szervek pedig nincsenek, mert a Köztársasági Elnöki Hivatal a köztársasági elnök segédszerve (így a 2000. évi XXXIX. törvény 10. §-a).

A köztársasági elnöknek az Alkotmány négyféle döntési hatáskört állapít meg: (1) a köztársasági elnöki döntés érvényességi kelléke valamely másik szerv egyetértő döntése; (2) a köztársasági elnök más szerv döntését kezdeményezi, és a végleges, magára az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg; (3) az elnök döntése ügydöntő, végleges, más szerv által felül nem bírálható, a döntésért semmilyen más szerv sem vállalja át a politikai felelősséget; (4) végül azok az önálló döntések, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg (ld.: 48/1991. AB határozat, ABH 1991, 232, 236.).

Itt is érvényes a jelen határozat 2.1. pontjában a köztársasági elnök törvényerejű rendelet alkotási jogával kapcsolatban tett megállapítás, mely szerint az Alkmód1989. 38. § (2) bekezdése alapján az Elnöki Tanács vagy annak elnöke alatt csak eltérő rendelkezés hiányában kell a köztársasági elnököt érteni. Igaz ez a köztársasági elnök állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív aktusok kibocsátási

joga esetében is, mivel itt is, csakúgy, mint a törvényerejű rendelet alkotás esetén, az Alkotmány 30/A. §-a minősül ilyen „eltérő rendelkezésnek”.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 46. § (1) bekezdésének, 47. § (1) bekezdésének 53. §-ának, 54. §-ának, valamint 56. § (1) bekezdésének „köztársasági elnök” szövegrésze a Jat. 2007-es szövegébe nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabálysövegnek.

IX.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Jat.-ban szabályozott kizárólagos törvényhozási tárgyakkal kapcsolatban felhozott alkotmányossági kifogásokat vizsgálta.

Az Országgyűlés törvényalkotási jogköre általános, így bármely tárgykört törvényben szabályozhat – ennek a Kormány rendeletalkotási jogköre sem szab határt. [ld.: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.] A törvényalkotás jogát az Országgyűlés nem ruházhatja át [Alkotmány 25. § (2) bekezdése]. Vannak azonban olyan társadalmi, gazdasági viszonyok, amelyek szabályozása csak törvényben megengedett (kizárólagos törvényhozási tárgyak). A legfontosabb ezek közül az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, amely az alapjogok törvényi szabályozásáról rendelkezik, valamint a 2/3-os törvények meghatározása.

Amint erről fentebb már szó volt, a kizárólagos törvényhozási tárgyak Jat. 2. – 5. §§-aiban foglalt felsorolásának oka és jogi indoka, a NET törvényerejű rendeletalkotási jogának a korlátozása volt. A Jat. megalkotásával egyidőben megváltoztatott Alkotmány ugyanis a következőket tartalmazta: „Ha az Országgyűlés nem ülészik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik”.

A mai alkotmányjogi helyzetben azonban kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgyköröket törvény tartalmazza. A Jat. kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései részben megismétlik, részben egyéb, ma már jórészt elavult, tárgykörökkel egészítik ki az Alkotmány alapján kizárólag törvényben szabályozható kérdésköröket. Amint azt az Alkotmánybíróság már fentebb, a jelen határozat IV. részében megállapította, kizárólagos törvényhozási tárgyat csak az Alkotmány határozhat meg, ezért a Jat. 2. – 5. §-ai tartalmuktól függetlenül formai okból alkotmányellenesek.

2. Az egyik indítványozó szerint alkotmányellenesek [az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 20. § (1) bekezdésébe, továbbá 33/A. § a) pontjába ütköznek] a Jat. jogalkotási programra vonatkozó rendelkezései is [Jat. 21. § (1) bekezdés], az öt éves időtartam előírása okán.

Az indítványozó szerint a Jat. 21. § (1) bekezdésében foglaltak azért ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében

rögzített jogállamiság elvével, mivel „a temporális hatalommegosztásból következően a Kormány nem jogosult arra, hogy a következő Kormány hivatali idejére vonatkozó jogalkotási programot határozzon meg”. Ugyanakkor ellentétesnek tartja az Alkotmány azon rendelkezésével is, amely szerint „[a]z országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani [Alkotmány 20. § (1) bekezdés], továbbá azzal, hogy a Kormány megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik [Alkotmány 33/A. § (1) bekezdés a) pont].

A Jat.-ban meghatározott öt éves periódus a jogszabály megalkotásának időpontjában hatályos Alkotmány rendelkezéseivel összhangban született, mivel az Országgyűlés megbízatása akkor öt évre szólt. A jogalkotási program arról ad tájékoztatást, hogy a Kormány milyen törvényjavaslatokat kíván az Országgyűlésnek benyújtani, de a programban foglaltak sem a Kormányt, sem az Országgyűlést nem kötelezik. Kétségtelen, hogy célszerűségi szempontokat figyelembe véve ésszerű az Országgyűlés és a Kormány megbízatási idejéhez igazodó jogalkotási program, azonban önmagában a célszerűség jelensége nem alapozza meg a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét, ha egyébként alkotmányellenességre nem vezet. Igaz ez annál is inkább, mivel az új Országgyűlésben a korábbi ciklusban benyújtott törvényjavaslatok az Országgyűlés megbízatásának megszűnése után már nem számítanak indítványnak.

A Jat. ezen rendelkezései kétség kívül nem ésszerűek, azonban a Jat. rendelkezéseinek célszerűségi szempontú vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutat.

3. Ugyancsak alkotmányellenes az indítványozók szerint a Jat. 22. § (2) bekezdése, amely előírja, hogy a jogalkotási program előkészítése során be kell szerezni – többek között – a Legfelsőbb Bíróság elnökének véleményét is. Mindez álláspontjuk szerint nem egyeztethető össze a bírói függetlenség Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt elvével, továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező hatalmi ágak szétválasztásának elvével sem.

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét mint az alkotmányos állam egyikszükségszerű fogalmi elemét, a magyar alkotmányjogban többször értelmezte. A bírói hatalmi ágat, amely elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól az állami hatalom azon megnyilvánulásaként írta le, „amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt” [53/1991. (X. 23.) AB határozat]. A bírói hatalom legfontosabb alkotmányos szabálya az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség. A bírói függetlenség azonban nem azonos a bírói hatalom másik két hatalmi ágtól való elválasztásával, hanem annál sokkal általánosabb [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]. A bírói hatalmi ág elválasztásának fő alkotmányos indoka az igazságszolgáltatás függetlenségének – benne a bírói függetlenségnek – intézményes biztosítása.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elve tartalmával több határozatában foglalkozott. A döntések egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom helyzetének sajátosságaival, a külső hatalmi ágaknak a bírói

hatalmat érintő jogköreivel, másrészt a bírói függetlenségnek a bírósági szervezeten belüli alkotmányossági kérdéseivel foglalkoztak.

Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a bíró jogi helyzetét meghatározó garanciák is a független ítélezés feltételeit teremtik meg. A bírónak mindenkitől függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. A bírói függetlenség a bíró legfőbb alkotmányos kötelezettsége: a jogviták eldöntése teljesítésének a módja.

Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [ld.: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

A bírói függetlenség legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége, és a bíró kötelezettsége a törvény szerint hatáskörébe tartozó jogviták eldöntésére. A bírói függetlenség tehát a bírónak a bírósági szervezetben elfoglalt helyzetét határozza meg annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező döntését mindenféle külső befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, szakmai meggyőződése szerint hozza meg.

A bírói függetlenség csak a bíró ítélező tevékenységében érvényesül feltétel nélkül. A Legfelsőbb Bíróság elnökének – aki a törvény szerint az OIT elnöke is [Alkotmány 50. § (4) bekezdés] – feladatai azonban e minőségében bírósági igazgatási jellegűek, mint az ítélezés folyamatosságának fenntartása, jogszabályban meghatározott kinevezési jogkörök gyakorlása, és egyéb igazgatási feladatok ellátása. E minőségében a Legfelsőbb Bíróság elnöke véleményének kikérése a jogalkotási program összeállításához nem sértheti sem a bírói függetlenség, sem a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

X.

Több indítványozó állította, hogy a Jat. 2007-es hivatalos szövege 45. § (1) bekezdésének „Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének” szövegrésze alkotmányellenes, mivel e tisztséget az Alkmód1989. 38. § (7) bekezdése megszüntette. Az indítványozók szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét.

Az Alkmód1989. 38. § (7) bekezdése a következőket tartalmazta: „A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke tisztség 1989. december 31-én megszűnik”; jogutód nélkül megszűnt maga a KNEB is. A népi ellenőrzésről szóló 1968. évi V. törvényt az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII.

törvény 26. § (2) - (3) bekezdése 1989. december 31-ével hatályon kívül helyezte, illetve a népi ellenőrzéssel kapcsolatos egyéb, alacsonyabb szintű jogszabályok hatályon kívül helyezéséről a 126/1989. (XII. 9.) MT rendelet rendelkezett. Így hatályos szövegben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságra, mint nem létező szervre és annak elnökére utalás nem írottak (pro non scripto) tekintendő.

XI.

Az egyik indítványozó szerint a Jat. 16. §-a ellentétes az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével, „mivel lehetővé teszi, hogy a jogalkotó egyes nemzetközi szerződéseket ne hirdessen ki.”

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a magyar jog összhangját. E rendelkezésre alapítva mondta ki az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozatában (ABH, 2005, 83, 101.), hogy az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg a nemzetközi szerződések esetében megkötött nemzetközi szerződések és a magyar jog közötti összhangot minden esetben biztosító törvényt. E mulasztást pótolva alkotta meg az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényt (a továbbiakban: Szerződési tv). Ez a törvény kizárja, hogy az indítványban említett eset - az államot kötelező, de magyar jogszabályban ki nem hirdetett nemzetközi szerződés - előforduljon. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint ugyanis nemzetközi szerződés megkötésére (nemzetközi jogi kötelező hatályának elismerésére) az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének f) pontja, 30/A. § (1) bekezdésének b) pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének j) pontja értelmében az Országgyűlés és a Kormány jogosult felhatalmazást adni. A nemzetközi szerződés megkötésére az Országgyűlés törvényben, a Kormány pedig rendeletben (9. §) ad felhatalmazást; a felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet pedig minden esetben „kihirdeti” a nemzetközi szerződést, illetve tartalmazza a szerződés hiteles szövegét [10. § (1) a) pont].

A felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet nem minden esetben tekinthető szigorúan véve kihirdetésnek (bár a Szerződési tv. így nevezi). A nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazást tartalmazó törvény vagy kormányrendelet ugyanis egyszerre két aktust tartalmaz. Egyrészt tartalmazza az Alkotmányon alapuló felhatalmazást arra, hogy a köztársasági elnök (30/A. § (1) bekezdés b) pont), illetve a Kormány tagja vagy az állam képviselőjében más, pl. az illetékes nagykövet vagy misszióvezető nemzetközi kötelezettséget vállalhasson. Ez egyedi aktus, amely az államot képviselő szervet felhatalmazza a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásra (pl. ratifikációs okmány letétbe helyezésére). Ezzel azonban a nemzetközi szerződés még nem feltétlenül (pl.: a megkívánt számú ratifikáció hiánya miatt, vagy más hatályba léptető feltétel elmaradása miatt), esetleg évek múlva lép hatályba vagy az is megtörténhet, hogy sohasem lesz a magyar állam számára kötelező. A felhatalmazó egyedi aktussal együtt a törvény, illetve a kormányrendelet „kihirdeti” (valójában: közzéteszi) a nemzetközi szerződés szövegét, azzal, hogy a szövegből akkor lesz a magyar jogban jogszabály, amikor a nemzetközi szerződés Magyarországra alkalmazandó lesz. A kihirdetési rész tehát feltételes: a nemzetközi szerződés hatályba lépésétől függő: pusztán a kihirdetéssel, jogszabály szövegbe foglalással még nem lesz a magyar jogrendszer része a törvényben vagy

kormányrendeletben „kihirdetett” szerződés-szöveg. A jelenlegi jogi megoldással azonban a magyar jogrendszer biztosítja, hogy minden nemzetközi szerződés, ha már hatályba lépett, ki legyen hirdetve (mivel a szövegét már a megkötés előtt közzétette).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a részben értelmezhetetlenné vált, mert a (2) bekezdésben említett „jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződés” a fentiek szerint már nem lehetséges, legfeljebb korábbi időkből maradhattak fenn ilyenek. E kérdésnek azonban a hatályos jog vizsgálatakor már nincs jelentősége. A mai szabályozás szerint ugyanis a nemzetközi szerződés szövege (kevés kivételtől eltekintve, amikor a kettő egybeesik) előbb kerül közzétételre, mint kihirdetésre. Ennek oka, hogy a törvény által kihirdetésnek nevezett aktus valójában – mint fentebb már szó volt róla – a szerződés szövegének közzététele, a szerződés kötelező erejének elismerésére felhatalmazó magyar jogi aktussal együtt. Ennek alapján csak további nemzetközi jogi aktusok és azokat a magyar jogba átvevő – így a szerződési törvény 10. § (4) bekezdése, valamint 11. § (3) bekezdés a) pontja szerinti, a Magyar Közlönyben közzétett egyedi miniszteri határozat (valójában: közlemény) – közlések alapján lesznek alkotmányjogi értelemben a magyar jogban kihirdetett (promulgált) nemzetközi szerződések.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének f) pontja, 30/A. § (1) bekezdésének b) pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének j) pontjait, valamint a Szerződési tv. fent hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve a fent kifejtettek alapján értelmezhetetlen, ami sérti a jogbiztonság elvét.

XII.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, miszerint a Jat. 14. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében, 37. § (3) bekezdésében valamint 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Eszerint a miniszteri rendelet melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető.

A jogszabály közzététele hivatalos lapban a Jat. 14. § (1) bekezdése szerint a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A hivatalos lapban való közzététel célja a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele.

A hivatalos lapot az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy „a hivatalos lapban” kell kihirdetni. A hivatalos lap ezért alkotmányos intézmény. A Jat. 57. – 60. §§-ai felsorolással meghatározzák a hivatalos lapokat. Eszerint hivatalos lap a Magyar Közlöny, a Határozatok Tára, továbbá a minisztérium, autonóm államigazgatási szerv, kormányhivatal hivatalos lapja.

Az Alkotmány szerint a Kormány tagjának rendeletét „a hivatalos lapban” kell kihirdetni, amely rendelkezés, a határozott névelő használata miatt, csak a Magyar Közlönyt (és nem bármely hivatalos lapot) jelentheti. A rendelet melléklete a rendelet része lévén a mellékletre is alkalmazandók a rendeletre vonatkozó közzétételi szabályok.

2. Végezetül az Alkotmánybíróság a Jat. IV. „Hivatalos lapok”

címet viselő fejezetének az indítványozók által támadott rendelkezéseit vizsgálta.

2.1. E körben elsőként a Jat. 57. § (4) bekezdését, 58. § (2) és (3) bekezdését, 59. § (3) bekezdését, valamint 60. §-át tekintette át abból a szempontból, hogy a hivatalos lapok szerkesztőinek megjelölése, amely a Jat. szövege szerint a Minisztertanács Titkársága, sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alkotmányos tételét. Az indítványozó azért tartja alkotmányellenesnek e rendelkezéseket, mert a Minisztertanács Hivataláról szóló 19/1988. (IV. 1.) MT rendelet a Minisztertanács Titkárságát megszüntette, s egyben úgy rendelkezett, hogy a Minisztertanács Titkárságán a Minisztertanács Hivatalát kell érteni. A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet azonban a Minisztertanács Hivatalát is megszüntette; s a rendelet 11. § (2) bekezdése szerint a továbbiakban a Minisztertanács Hivatala helyett a Miniszterelnöki Hivatalt kell érteni. A hivatkozott rendeletek a Jat. rendelkezéseinek módosításáról nem rendelkeztek, ezért indítványozó szerint jogbizonytalanságot okoz, hogy tulajdonképpen ki jogosult a Jat.-ban felsorolt hivatalos lapok szerkesztésére.

Az indítvány benyújtása után a Jat. idevágó rendelkezéseit az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény módosításáról szóló 2008. évi XXV. törvény 8. § (2) bekezdése a következőképpen módosította: A Jat. „57. § (4) bekezdésében és 58. § (4) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkársága” szövegrész helyébe az „a feladatkörrel rendelkező miniszter által kijelölt személy” szöveg, 58. § (2) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkárságának a vezetője” szövegrész és az 59. § (3) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkársága vezetőjének az” szövegrész helyébe az „a Határozatok Tára szerkesztője” szöveg, 60. §-ában az „Az igazságügyminiszter és a Minisztertanács Titkárságának a vezetője” szövegrész helyébe az „A Kormány által kijelölt szerv vagy személy” szöveg lép”.

A módosítások következtében az indítványban felvetett alkotmányossági aggály a hivatalos lapok szerkesztésére jogosult személy tekintetében már nem áll fenn, mivel a módosítások már nem tartalmazzák a „Minisztertanács Titkársága” szövegrészt, hanem a miniszter által kijelölt személyről szólnak. A miniszter a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára felelős szerkesztőjének kijelöléséről szóló 5/2008. (MK 94.) MeHVM utasítás 1. pontjában jelölte ki a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára felelős szerkesztőjét.

Mindezekre figyelemmel az utólagos normakontrollra irányuló indítvány e tekintetben okafosgyottá vált, de a teljes megsemmisítés miatt az eljárás megszüntetéséről nem kellett az Alkotmánybíróságnak külön rendelkeznie.

2.2. Az egyik indítványozó hivatkozik a Jat. 57. § (2) bekezdése alkotmányellenes voltára is, mivel szerinte a Jat. rendelkezései nem biztosítják az Alkotmány 26. § (3) - (5) bekezdéseiben foglaltak érvényesülését, amelyek azt írják elő, hogy a törvényt a köztársasági elnök hirdeti ki, mivel a fentebb már hivatkozott Jat. rendelkezéséből következően a kihirdetés a Magyar Közlönyben történik, amit a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszt.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már rámutatott arra, hogy „[a]z országos érvényű jogszabályok kihirdetése a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A (...) Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szóban forgó számát megvásárolni és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni” [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 131, 132.]. A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének

feltétele. A hivatalos lapban való megjelenés joghatása kettős: egyrészt a jogszabály érvényességének feltétele, másrészt mindenki számára hozzáférhetővé teszi a jogszabály közhiteles szövegét.

A Magyar Közlönyben való közzététel tehát a jogszabály kihirdetésének része, illetve eszköze. Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozandónak tartja, hogy a jogszabály kihirdetése és közzététele – ahogyan az a fentiekből is kiderült – nem ugyanaz. A jogszabály közzététele a hivatalos lapban [Jat. 14. § (1) bekezdés] történik. A közzététel nem önálló aktus, hanem a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. Kihirdetésnek (promulgációnak) pedig általában a jogszabályt a jogrendszer részévé tevő aktust nevezi a jogtudomány, amit az Alkotmánybíróság is követ.

A Magyar Közlöny szerkesztése, mint a jogszabályok közzététele is, közigazgatási feladat, a Kormány alkotmányos kötelezettsége, amely már nem része a törvényalkotásnak, amely a köztársasági elnök aláírásával véget ér. A törvény közzététele a hivatalos lapban a kihirdetés érvényességének feltétele [Alkotmány 26. § (1) bekezdés, 35. § (1) bekezdés b) pontja]. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontja szerint a Kormány „biztosítja a törvények végrehajtását”, aminek legelső lépése a már érvényesen létrejött törvény hivatalos szövegének közzététele. Ez a Magyar Közlöny – az Alkotmány szóhasználatában „a hivatalos lap” – szerkesztésének és kiadásának alkotmányos alapja, ami önmagában véve nem alkotmányellenes.

XIII.

Az Alkotmánybíróság, összegezve a fentebb kifejtetteket rögzíti, hogy a törvényalkotó a Jat. rendelkezéseit nem hozta vsszhangba az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel, a jelenleg fennálló alkotmányos berendezkedéssel, aminek következtében a Jat. mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti „jogalkotás rendjéről” szóló törvénynek a mai alkotmányos berendezkedésben lennie kellene. A Jat. nagy része – az Alkotmány elsődlegessége alapján álló rendszerben törvényben nem szabályozható kérdéseket szabályoz, így ezért sincs összhangban az alkotmányos berendezkedéssel.

Ahogyan arra a jelen határozat indokolásában az Alkotmánybíróság már rámutatott: a Jat. egyes rendelkezései önmagukban véve nem feltétlenül alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a Jat. Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmánynak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a fennmaradó – önmagukban nem alkotmányellenes – jogszabály-töredékek megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.

Így az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az alkotmányellenes jogszabályt teljes egészében – a jogbiztonságra való tekintettel – pro futuro hatállyal semmisítette meg. Ennek megfelelően a jogalkotónak megvan a lehetősége arra, hogy 2010. december 31. napjáig a megsemmisített törvény helyébe megfelelő alkotmányos szabályozást iktasson.

Az Alkotmánybíróság határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Paczolay Péter
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor nem értek egyet az indokolásban foglaltakkal.

1. A Jat. megalkotása álláspontom szerint is jelentős előrelépés volt a – korabeli alaptörvény számára még ismeretlen fogalomnak számító – jogállamiság megteremtése felé vezető úton. 1988-as hatályba lépésétől ugyanis a Jat. egyértelműen meghatározta és rögzítette a jogforrások körét. A jogalkotás rendjének szabályozása révén követelménnyé tette a jogállamiságnak azt a később az Alkotmánybíróság által is megállapított tételét, hogy a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek a jog által meghatározott keretek között, a jog által megállapított rendben, a jog által a nyilvánosság számára megismerhető és kiszámítható módon fejtsék ki tevékenységüket, alkossanak jogot. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

Noha megalkotásakor a Jat. haladó szellemiséget képviselt, a jogállami fordulat, illetve ezzel együtt a jogalkotó szervek változása következtében a törvény szövege nem maradt, nem maradhatott érintetlen. Ezzel kapcsolatban a többségi határozat is utal arra, hogy 1987 óta a Jat.-ot számtalan alkalommal módosították.

A gyakori módosítások eredményeként a módosítással érintett jogszabály hatályos szövegét legtöbbször csak körülményes módon lehet megismerni, amely már önmagában is veszélyeztetheti a jog áttekinthetőségét. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 87.] Ennél súlyosabb veszélyt jelent a jogbiztonságra nézve, ha – a kellőképpen át nem gondolt – jogszabály-módosítások következtében kétségesse válik, hogy egyáltalán mi egy jogszabály hatályos szövege.

A jogbizonytalanság felszámolása alapvetően a jogalkotó

kötelessége. A jogalkotás rendjéről szóló törvényi szabályozást érintően is a jogalkotó felelős azért, hogy az egymást követő módosítások révén ne jöjjön létre bizonytalanság a törvény tartalmát illetően, illetve, ha azzal kapcsolatban esetleg kétség merül fel, akkor azonnal tisztázza a törvény szövegét. A jogalkotó feladata továbbá az is, hogy a korábban alkotott törvény tartalmát a jogállami Alkotmányhoz igazítsa. E feladatát a jogalkotó nem ruházhatja át másra, nem delegálhatja. A jogalkotó tehát nem helyettesíthető, más (államigazgatási) szerv nem végezheti el a jogalkotó feladatát. Erre utalt az Alkotmánybíróság akkor, amikor 33/2008. (III. 20.) AB határozatában leszögezte, hogy „jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét”. (ABH 2008, 361, 368.)

A fentiekből következően a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásával nem kerülhet sor a jogszabály érdemi módosítására, s az nem szolgálhat a jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes tartalommal történő közzétételére sem. A Miniszterelnöki Hivatal jogi és közigazgatási államtitkárának – a Hivatalt vezető miniszter megbízásából készített – 2008. november 14-i keltezésű véleménye szerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői (...) maguk végezték el a Jat. szövegének az Alkotmánnyal nem összeegyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”. Majd több mint másfél évtizeddel később, 2007 áprilisában az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, illetve a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. 1987-es állapotára visszanyúlva – a jogállami Alkotmányban foglaltak figyelmen kívül hagyásával W ismét megállapította a törvény szövegét, mely a többségi határozat szerint sem azonos a Jat. hatályos szövegével. Ezt a kompiláció eredményeként létrejött, egyes rendelkezéseiben az Alkotmánnyal nyilvánvalóan ellentétes szöveget a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában (megjelent 2007. augusztus 9. napján), a „Közlemények, Hirdetmények” rovatban tették közzé. Álláspontom szerint a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásának lehetősége nem jogosítja fel a közigazgatást arra, hogy a kompiláció álruhájába bújtatva olyan jogszabályszöveget tegyen közzé a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, amelyről nyilvánvaló, hogy az Alkotmány rendelkezéseivel nem egyeztethető össze. A jelen esetben a köztársasági elnök törvényerejű rendeletalkotási joga, a tanács jogalkotásra való felhatalmazása, stb. minden kétséget kizáróan ellentétben áll az Alkotmány rendelkezéseivel, melyről az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak, illetve a Miniszterelnöki Hivatalnak is hivatalostudomása volt. Így a Jat.-nak a Magyar Közlönyben közzétett, egységes szerkezetbe foglalt szövege cinikus kompilációnak tekintendő.

Mindezekre figyelemmel nem értek ezért egyet azzal, hogy a többségi határozat az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontjaként a 2007-ben közzétett szöveget, mint a Jat. hivatalos jogszabályszövegét fogadta el, annak ellenére, hogy maga is megállapította: e szöveg „nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabályszövegének”. Az Alkotmánybíróságnak magának kellett volna megállapítania a Jat. hatályos szövegét, s kizárólag azt kellett volna az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tennie.

2. A többségi határozat helyesen mutat rá arra, hogy a Jat megalkotásakor tulajdonképpen egy alkotmánymódosítással ért fel. Olyan tartalmat kapott ugyanis, amely lényegét tekintve az írott alkotmánnyal rendelkező jogállamokban alaptörvényi

szinten szerepel, hiszen alapvetően nem a törvény, hanem az alkotmány funkciója, hogy a jogrendszer működését szabályozza.

Az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában megállapította: „A jogalkotó szervek, mint anyagi jogforrások (fontes essendi) és a jogszabályok, mint alaki jogforrások (fontes cognoscendi) meghatározása mellett, amint arra a 37/2006. (IX. 20.) AB határozat is rámutatott »[a]z Alkotmány rögzíti a jogforrási hierarchia elvét is: a 35. § (2) bekezdés szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és kormányrendelettel; a 44/A. § (2) bekezdés alapján pedig az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás alkotmányos jelentőségét mutatja továbbá az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, amely a jogszabályok alkotmánybírósági felülvizsgálatáról és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítéséről szól.« (ABH 2006, 480, 485.) Az Alkotmánybíróság azonban ezen túlmutató következtetést is levont a jogszabályok rendszerével kapcsolatban: »Az Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.« (ABH 2006, 485.)” (ABH 2008, 988, 999-1000.)

Az ismertetett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírósági értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. A Jat., mint az Alkotmánynál alacsonyabb szintű norma a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekről, az általuk kibocsátandó jogszabályok nevével, valamint a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról az Alkotmánytól eltérően nem rendelkezhet. Helyesen mutat rá a többségi határozat arra, hogy az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet abból, mert mindkét esetben az Alkotmányba ütközik. Véleményem szerint az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti jogalkotás rendjéről szóló törvény nem is hivatott arra, hogy szabályozza a jogforrások körét. Ehhez képest a Jat. magvát éppen a jogforrások körének szabályozása képezi, s ahhoz kapcsolódnak a jogalkotás rendjével kapcsolatos, de ezt egészében mégsem lefedő [lásd pl.: 33/2008. (III. 20.) AB határozatot, ABH 2008, 361.] előírásai. A Jat. a mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti jogalkotás rendjéről szóló törvénynek lennie kellene.

Megjegyzem továbbá, hogy a Jat. III. fejezete az állami irányítás egyéb jogi eszközeit szabályozva azt a látszatot kelti, mintha az állami irányítás összes jogi eszközét a Jat. határozná meg, illetve ilyen csak a kétharmados többséggel elfogadott Jat. tartalmazhatna. Ez azonban az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján egyáltalán nem szükségszerű. Erre utal egyebek mellett az is, hogy a törvényalkotó immáron egyéb törvényekkel is lehetőséget ad olyan jogi eszközök kibocsátására, amelyek az állami irányítás Jat.-ban felsorolt jogi eszközeihez – joghatásuk, kibocsátásuk, közzétételük, stb. tekintetében – hasonlóak. [Lásd pl.: a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 5/F. §-a szerint az Országos Rádió és Televízió Testület állásfoglalás kibocsátására; a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal elnökének a Versenytanács elnökével közösen közlemény kiadására; a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

379. § (2) bekezdés k) pontja szerint a Közbeszerzések Tanácsa útmutató készítésére vonatkozó jogkörét.]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Jat. lényegét tekintve olyan kérdéseket szabályoz, amelyeknek a Jat. szerinti szabályozása Alkotmányba ütközik. E rendelkezések nélkül a Jat.-nak az előbbiekkal szorosan összefonódó elemei alkalmazhatatlanná válnak. Egy alkalmazhatatlan jogszabálynak a jogrendszerben maradása a jogbiztonságra súlyos sérelemmel járna, ezért indokolt azt teljes egészében megsemmisíteni. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 181.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 182.; 17/2006. (I. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 417, 434.; 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, 1269.]

3. A többségi határozat 2010. december 31-i hatállyal semmisíti meg a Jat.-ot. Figyelemmel a Jat. jelenlegi tartalmára – álláspontom szerint – az sem eredményezte volna a jogbiztonság követelményének sérelmét, ha az Alkotmánybíróság a törvényt azonnali hatállyal (ex nunc) semmisítette volna meg.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Trócsányi László
alkotmánybíró