



Budapest,
2003. december 15.,
hétfő

145. szám

Ára: 420,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

62/2003. (XII. 15.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	11187
63/2003. (XII. 15.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	11206

Oldal

III. rész HATÁROZATOK

Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság 62/2003. (XII. 15.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján — *dr. Czúcz Ottó, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bagi István, dr. Erdei Árpád, dr. Harmathy Attila, dr. Strausz János és dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva* alkotmánybírák különvéleményével — meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 26. §-át, valamint 30/A. § (1) bekezdés *e*) pontját értelmezve az alábbiakat állapítja meg:

1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése a demokratikus jogállam elvét fogalmazza meg. A demokratikus jogállam követelménye a hatalommegosztás, illetve az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok megléte és azok feltétlen betartása. A hatalommegosztás elvének megfelelően a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdése a köztársasági elnök alapvető feladatáént határozza meg azt, hogy őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett. A köztársasági elnök feladatát az Alkotmányban meghatározott jogszívtványokon keresztül teljesíti.

2. Az Alkotmány 26. §-ában meghatározott államfői jogkörök az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének ellensúlyát képezik a hatalommegosztásnak az Alkotmány által szabályozott rendszerében. A hatalommegosztás alkotmányos elve érvényesülésének egyik biztosítéka, hogy az Alkotmány 26. § (3) bekezdése szerint az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök észrevételeinek megfontolására és az észrevételek keretein belül, azok alapján — a törvényalkotásra vonatkozó eljárási szabályok szerint — a törvény érdemi újratárgyalására. Az újratárgyalás intézménye a hatalommegosztás elvét konkretizálja.

Az Országgyűlés akkor is köteles a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalására, ha a köztársasági elnök észrevételei nem tartalmazzak új érveket és szempontokat.

Az Alkotmány 26. §-ába foglalt eljárási szabályok teszik lehetővé a köztársasági elnök és az Országgyűlés jogosítványainak gyakorlását a törvényhozási folyamat zárószakában. Az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének megsértését eredményezi, ha az Országgyűlés a köztársasági elnök által visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásának feltételeit nem biztosítja. Az érdemi újratárgyalást biztosító eljárási szabályoknak garanciális jelentőségük van a jogbiztonság és a hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése szempontjából.

Az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének megsértése a törvény közjogi érvénytelenségéhez vezet.

3. Az Alkotmány 26. § (1), (2), (3) bekezdése, valamint (4) bekezdésének együttes értelmezése alapján a köztársasági elnök az Alkotmányban meghatározott határidőn belül ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csak egy alkalommal, egy intézkedést kezdeményezhet; a törvény alkotmányellenességének előzetes alkotmánybírósági vizsgálatát vagy a törvény újratárgyalását. A köztársasági elnök, amennyiben a törvényt vagy annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, az Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerint köteles azt az Alkotmánybíróságnak megküldeni. Amennyiben a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével kapcsolatban a köztársasági elnöknek alkotmányos aggálya nincsen, akkor — az Alkotmány 26. § (2) bekezdése alapján — jogosult arra, hogy azt az Országgyűlésnek megfontolás végett visszaküldje vagy azt aláírja. Az Alkotmány 26. § (3) bekezdése alapján a köztársasági elnök az újratárgyalást követően megküldött törvényt köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni. Az Alkotmánynak ez az előírása nem teszi lehetővé azt, hogy a köztársasági elnök az újratárgyalást törvénnyel szemben alkotmányossági aggályai orvoslása érdekében, előzetes alkotmányossági vizsgálatot kérjen az Alkotmánybíróságtól.

4. A hatalommegosztás elvéből következően az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontja szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein. E jogok nem jelentenek egyben kötelezettséget is. A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított jogosítványa vonatkozik a törvény újratárgyalására is, távolléte azonban nem akadályozza meg az újratárgyalást. Tekintettel arra, hogy a törvény újratárgyalására a köztársasági elnök észrevételei alapján kerül sor, ezért részvételi, illetve felszólalási jogának érvényesítését megfelelő eljárási szabályok megalkotásával és szigorú betartásával feltétlenül biztosítani kell, mivel ez a törvény érdemi újratárgyalásának garanciáját jelenti. A köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogának biztosítása az újratárgyalási eljárás során a törvény közjogi érvényességének egyik feltétele.

A köztársasági elnök részvételi és felszólalási joga érvényesülésének kiemelt jelentősége van az Alkotmány 26. §

(2) bekezdésében megfogalmazott jogának érvényesítése során.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A köztársasági elnök az Alkotmány értelmezését az alábbi szempontokból kérte:

1. A köztársasági elnök kezdeményezte annak értelmezését, hogy az Országgyűlés milyen módon tehet eleget az Alkotmány 26. § (3) bekezdése szerinti újratárgyalás követelményének.

A köztársasági elnök álláspontja szerint a törvény visszaküldésével az államfő egy, a mindenkor Országgyűlés álláspontjától eltérő véleményt fogalmazhat meg, s az Országgyűlést az elfogadott törvénnyel szembevetve eltérő szempontok megfontolására készítheti. Ezáltal a köztársasági elnök — az Alkotmány 29. § (1) bekezdésébe foglalt keretek között — ellensúlyát képezheti az Országgyűlésnek. A köztársasági elnöknek a törvényhozási folyamatra kiható tevékenysége tehát a hatalmi ágak megosztásának tényleges megvalósulását szolgálja. Ezért a törvénynek a köztársasági elnök által történő visszaküldése, illetve az azt követő újratárgyalás intézménye a hatalommegosztás elvének érvényesülését garantálja.

Az újratárgyalás intézményének jelentőségére tekintettel a köztársasági elnök annak értelmezés útján történő megállapítását kérte, hogy szükségesek-e olyan eljárási garanciák, melyek az újratárgyalás alapvető funkcióját jelentő megfontolást biztosítják, vagy az Országgyűlés szabadon dönthet-e arról, hogy milyen mértékben kívánja az elnöki észrevételeket megfontolni. Álláspontja szerint a pusztán formális újratárgyalás az alkotmányos intézmény tartalmától való megfosztását, kiüresítését jelenti. Az újratárgyalás tartalmi kiüresítését elfogadhatatlannak tartotta.

A köztársasági elnök kifejtette továbbá, hogy álláspontja szerint a jogállamiság alkotmányos elvéből is következik az érdemi újratárgyalás követelménye. Ezzel kapcsolatban hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi határozatára, miszerint az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, és együttműködve gyakorolják [8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.]. Utalt továbbá arra, hogy a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is — a jogállamiságból fakadó — alkotmányos követelmény [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.].

2. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (3) és (4) bekezdésének egybevetésével kérte annak értelmezését is, hogy az Országgyűlésnek visszaküldött és újratárgyalás

után elfogadott törvényt a köztársasági elnök megküldheti-e véleményezésre az Alkotmánybíróságnak.

A köztársasági elnök különösen két esetben tartotta indokoltnak az újratárgyalást követően az Alkotmánybíróságnak való megküldést. Az egyik eset szerint akkor, ha az újratárgyalás eredményeként a törvény szövege megváltozik és az új törvényszöveget a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartja. A másik esetben pedig akkor, ha a törvény változatlan szöveggel történő elfogadása esetén a köztársasági elnök olyan alkotmányellenességet észlel, amely az újratárgyalás során vétett eljárási hibából is eredhet.

A köztársasági elnök azzal érvelt, hogy a törvény újratárgyalását követő feltétel nélküli aláírás ellentétben állna — az Alkotmánybíróság által is megerősített — alkotmányozói szándékkal, miszerint a köztársasági elnök aláírási jogköre nem formális (675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320, 1326.). A köztársasági elnök, mint az Alkotmány őre feladatából következik ugyanis, hogy alkotmányossági aggály esetében az újratárgyalt törvényt se írja alá.

A köztársasági elnök hivatkozott továbbá arra, hogy az Alkotmány 26. §-a egyes bekezdéseinek rendszerbeli elhelyezése is lehetőséget teremt a törvény újratárgyalását követő alkotmánybírósági véleményezésre. Az Alkotmány 26. § (5) bekezdése ugyanis a (3) bekezdésben foglaltaktól eltérő jogkövetkezményeket állapít meg az alkotmánybírósági eljárást követendő köztársasági elnöki cselekvésre vonatkozóan. A köztársasági elnöknek a (3) bekezdés szerinti aláírási kötelezettsége csak a törvény visszaküldésének lehetőségét szorítja ésszerű korlátok közé. A törvény Alkotmánybíróságnak történő megküldésére vonatkozó szabály pedig csak ezután következik.

3. A köztársasági elnök az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jogkör értelmezését is kezdeményezte. Arra vonatkozóan kért értelmezést, hogy milyen részjogosítványok töltik ki a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogát. Utalt arra, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házzsabály) tartalmazza a köztársasági elnök részvételének és felszólalásának szabályait. Annak értelmezését kérte, hogy a köztársasági elnök törvényhozásban való részvételére irányuló szabályok megsértése az elfogadott törvény alkotmányellenességét eredményezheti-e?

II.

1. Az Alkotmány vizsgált rendelkezései:

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

„22. § (2) Az Országgyűlés alakuló ülését — a választást követő egy hónapon belüli időpontra — a köztársasági elnök hívja össze; egyébként az Országgyűlés ülésszakának és ezen belül az egyes üléseknek az összehívásáról az Országgyűlés elnöke gondoskodik.”

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

(2) A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.

(3) Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek.”

„26. § (1) A törvény kihirdetéséről, annak kézhezvételétől számított tizenöt napon — az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon — belül a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

(2) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.

(3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.

(4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.

(5) Ha az Alkotmánybíróság — soron kívüli eljárásban — az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és öt napon belül kihirdetni.

(6) A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette.”

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

„30/A. § (1) A köztársasági elnök

(...)

e) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,

(...).”

2. A Házzsabály érintett rendelkezései:

„23. § A Házbizottság

(...)

t) az Országgyűlés ülésének napirendtervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi, és a karzaton — a férőhelyektől függően — ülőhelyeket biztosít az állampolgárok számára;

(...).”

„45. § (1) A köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, továbbá az általa benyújtott beszámoló országgyűlési vitája során az Országgyűlés előtt beszámoló

lásra kötelezett részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésén.

(2) Ha a Házszabály kivételt nem tesz, a köztársasági elnök, a miniszterelnök, továbbá — a Kormány nevében — a Kormány tagja bármikor felszólalhat.”

„47. § (1) Az ülés napirendjére az elnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek.”

„107. § (2) A zárószavazás előtti módosító javaslatot az elnök az Alkotmányügyi bizottságnak adja ki. A költségvetési, pótköltségvetési, zárszámadási, illetve költségvetést módosító törvényjavaslatához benyújtott zárószavazást megelőző módosító javaslatot az elnök a Költségvetési bizottságnak is kiadja.

(...)

(4) A törvényjavaslat záró vitája az (1) bekezdés szerinti módosító javaslatok megtárgyalásából áll. A tárgyalásra, a vitára és a szavazásra a 105—106. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy amennyiben nem a Kormány az előterjesztő, akkor nyilatkoznia kell, hogy egyetért-e a törvényjavaslat elfogadásával. A zárószavazást megelőzően benyújtott módosító javaslat esetén a zárószavazást csak a törvényjavaslat záró vitája után lehet megtartani.

(...)”

„110. § (1) Ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi, azt az Országgyűlés legkésőbb hatvan napon belül napirendjére tűzi.

(2) A köztársasági elnök átíratát az Országgyűlés elnöke kiadja az Alkotmányügyi, valamint a kijelölt bizottságnak. Az eljárásra ezt követően a 107. § (2) és (4) bekezdéseit kell megfelelően alkalmazni.”

„111. § Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, az Országgyűlés elnöke felhívja az Alkotmányügyi Bizottságot és a kijelölt bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Az eljárásra ezt követően a 107. § (2) és (4) bekezdéseit kell megfelelően alkalmazni.”

III.

Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 1. § g) pontjában meghatározott hatáskörében járt el. Az Abtv. 1. § g) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [először: 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137—138.; legutóbb: 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH

2000, 329, 331—332.] az Abtv. 1. § g) pontjában szabályozott, elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó indítvány esetében az alábbi követelményeket kell figyelembe venni. Az indítványnak az Abtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia; nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kell kezdeményeznie az eljárást; az Alkotmány egy ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését kell kérnie. Végül az adott alkotmányossági problémának közvetlenül — más jogszabály közbejötté nélkül — levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezeknek a feltételeknek megfelel.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában [48/1991. (IX. 26.) AB határozat (a továbbiakban: 1. ABh), ABH 1991, 217.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat (a továbbiakban: 2. ABh), ABH 1992, 51.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat (a továbbiakban: 3. ABh), ABH 1992, 207.] már foglalkozott a köztársasági elnök jogosítványainak, egyes jogköreinek értelmezésével.

A köztársasági elnök jogállásának első alkotmánybírósági értelmezése megállapította, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdése a köztársasági elnök „egyik alapvető feladatát jelöli meg”, s azt „az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni” (1. ABh, ABH 1991, 217, 227—228.).

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök jogállásának értelmezésénél a későbbiekben is az Alkotmány 29. § (1) bekezdéséből indult ki, és abból azt a következtetést vonta le, hogy „a köztársasági elnöknek hatásköri jogai gyakorlása során mindig figyelemmel kell lennie az egész államszervezet demokratikus működésére, beleértve ebbe annak eljárási és technikai szempontjait is. Az örködés nem korlátozódik tehát krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének (...)” (2. ABh, ABH 1992, 51, 54.)

Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy „[a]z államszervezet demokratikus működése feletti örködést az Alkotmányban meghatározott egyes hatáskörökben, azok feltételei szerint látja el a köztársasági elnök. Az Alkotmány szóhasználat 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 »örkődik«, 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.” (3. ABh, ABH 1992, 207, 211—212.)

A köztársasági elnök alapvető feladata tehát az, hogy őrkdjön az államszervezet demokratikus működése felett. Ezt az alapvető feladatát a számára biztosított jogkörökön keresztül láthatja el. A köztársasági elnök rendelkezik olyan jogkörökkel is, amelyeken keresztül a törvényhozást befolyásolhatja. A törvényhozás — az Alkotmány 25. § (2) bekezdése értelmében — az Országgyűlés joga, a köztársasági elnök csupán ellenőrző, korlátozó jogkört lát el a törvényhozással kapcsolatban. A köztársasági elnök a törvényhozás feletti őrkdését három konkrét, Alkotmányban rögzített jogosítványa keretében láthatja el. Egyrészt az Alkotmány 25. § (1) bekezdésében biztosított jogával élve törvény elfogadását kezdeményezi az Országgyűlésnél. Másrészt, ha az Alkotmány 26. § (2), illetve (4) bekezdésében biztosított jogkörében a törvénnyel való egyet nem értését fejezi ki. Harmadrészt, ha az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontja alapján a részvételi és felhatalmazási jogát gyakorolja az Országgyűlés vagy bizottságai ülésén.

2. A köztársasági elnök az Alkotmány 29. § (1) bekezdése alapján az államszervezet demokratikus működése, s ezen belül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam követelményének megvalósulása felett is őrkdik. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között: 1. a hatalommegosztás elve, 2. az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége, 3. az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása, 4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása.

2.1. Az 1989-ben létrehozott jogállami rendszer megszüntette a pártállami hatalmi koncentrációt, melyet az akkor hatályos Alkotmány is kifejezett és érvényesített. A hatalom „egységének” elve a párt- és az állami szervek összefonódását, a pártállami szervek Alkotmányon felüli, illetve alkotmányellenesen is érvényesülő hatalmi túlsúlyát, hatalmi dominanciáját jelentette.

A hatalommegosztás elve alapvető szabálya alkotmányos rendszerünknek. Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvével kapcsolatban kifejtette, hogy az „nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait”. [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.]

A hatalommegosztás elve tehát a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja. A hatalommegosztás akkor érvényesül, ha a hatalmi ágak egymást érdemben korlátozhatják. A köztársasági elnöknek a törvények kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési vagy az Alkotmánybíróság előtti indítványtételi jogosítványa (a jogirodalomban elterjedt kifejezéssel: politikai vagy felfüggesztő hatályú vétó, illetve alkotmányossági vétó) a hatalommegosztás egyfajta konkretizálá-

sát jelenti. A köztársasági elnöknek a törvényhozási folyamatra kiható jogkörei nem formálisak, a köztársasági elnök az aláírási jogkörének gyakorlásával, illetve annak megtagadásával tényleges korlátját, ellensúlyát jelenti az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének. A törvényhozó hatalom érdemi korlátozása biztosítja a hatalommegosztás elvének érvényesülését az Alkotmány 26. §-a szerinti eljárásban.

A hatalommegosztás rendszerében azonban a hatalmi ágak, az alkotmányos szervek egymás működését, a hatáskörök gyakorlását nem akadályozhatják. A hatalommegosztás elvéből fakad az a követelmény, hogy a köztársasági elnök a törvényhez fűződő egyet nem értésével nem lehetetlenítheti el a törvényhozást. Az Országgyűléstől törvényhozási joga nem vonható el, csupán arra kényszeríthető, hogy korábbi döntését újra megfontolja, vagy eljárása során az alkotmányi előírásokat tiszteletben tartsa. A törvényalkotási jog elvonását jelentené az, ha a köztársasági elnök a törvényt mindaddig visszaküldhetné az Országgyűlésnek, amíg az nem kerül az államfő észrevételeinek megfelelő tartalommal elfogadásra. Az Alkotmánybíróság a törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata során, alkotmányértés megállapítása esetén csak tartalmi követelményeket határozhat meg, az Alkotmánynak megfelelő törvényszöveg meghatározására azonban nincs lehetősége.

2.2. Az alkotmányos demokráciában érvényesülnie kell az elválasztott hatalmi ágak együttműködési kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság a 3. ABh-ban rámutatott arra, hogy „az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják” (ABH 1992, 207, 218.). Az alkotmányos szerveknek vannak azonban olyan hatásköreik is, amelyek gyakorlása során nem terheli őket együttműködési kötelezettség. Ez esetben a szerv hatáskörét gyakorolva önállóan hozza meg döntését, más szervnek nincsen javaslatvételi, egyetértési, indítványozási, ellenjegyzési, ellenőrzési stb. joga, ebből következően a döntés teljes felelőssége is az adott szervet terheli. Az Alkotmánybíróság az 1. ABh-ban is megkülönböztetett olyan hatásköröket, amelyek gyakorlásával a köztársasági elnök önállóan, más szervtől függetlenül hoz döntést. (1. ABh, ABH 1991, 217, 232.)

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök jogállásának első értelmezése során csoportosította a köztársasági elnök döntési hatásköreit. Az egyik csoportba azokat sorolta, amelyeken keresztül a köztársasági elnök „más szerv döntését kezdeményezi; a végleges és az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg”. (1. ABh, ABH 1991, 217, 232.) Ilyen jogkörként minősítette az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. § (2)—(5) bekezdésében biztosított jogosítványát (1. ABh, ABH 1991, 217, 233.) is, melynek értelmében a köztársasági elnök indítvány alapján más szerv hozza meg a végleges döntést. Ezen jogkör gyakorlásánál kifejezetten érvényesül a hatalmi ágak közötti együttműködési kötelezettség.

Az Alkotmánybíróság a 675/B/2001. AB határozatában kifejtette, hogy a köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében „nincs formális indokolási kötelezettsége, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel. Az Országgyűlésnek a visszaküldés tényét tudomásul kell vennie, és az Alkotmány 26. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a törvény újratárgyalási kötelezettsége terheli”. (ABH 2002, 1320, 1326.) Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint — az alkotmányos jelentőségű hatáskörök jóhiszemű gyakorlásából, a kölcsönös segítség elvéből következően — a köztársasági elnöknek úgy kell — a törvény visszaküldésével együtt — észrevételeit közölnie, hogy azok alkalmasak legyenek a törvény érdemi újratárgyalására vonatkozó eljárás megindítására, lefolytatására. Ebből következően a köztársasági elnök minden esetben köteles az észrevételeit közölni, azokat az átiratba belefoglalni.

Az Országgyűlés az államfői észrevételek alapján tárgyalja újra a törvényt. Az alkotmányos szervek együttműködéséből következően a köztársasági elnöknek észrevételeit egyértelműen kell megfogalmaznia, ezzel is elősegítve az Országgyűlés munkáját.

A köztársasági elnöknek az észrevételeit írásban kell közölnie, de annak formájára az országgyűlési indítványokkal kapcsolatos házszabályi előírások nem vonatkoznak. A Házszabály az elnöki észrevételekkel kapcsolatos eljárásra a zárószavazás előtti módosító indítványok megtárgyalására vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

Az államfői észrevételeknek nem kell feltétlenül új érveket tartalmazniuk. A köztársasági elnök az észrevételeiben megfogalmazhat olyan érveket is, amelyek az országgyűlési vitában már elhangzottak. A törvény országgyűlési vitájában korábban esetleg már elhangzott, de az államfő által közölt észrevételeket ismételten meg kell fontolni. A köztársasági elnök alkotmányos jogállása indokolja azt, hogy az észrevételeit a képviselők országgyűlési hozzászólásaitól eltérően, kiemelten kezeljék. A köztársasági elnök az Alkotmány 29. § (1) bekezdése szerinti alapvető feladata (az államszervezet demokratikus működése feletti őrködése) keretében nyilvánítja ki a törvényhez kapcsolódóan az egyet nem értését. Az általa kifejtett érveknek más a súlya és a nyilvánosságra gyakorolt hatása. Az államfői észrevételekben foglalt kifogások nemcsak az országgyűlési képviselők, hanem szélesebb nyilvánosság számára fogalmazódnak meg.

Az országgyűlési képviselők számára biztosítani kell továbbá azt, hogy az államfői észrevételek tartalmát kellő időben megismerjék, annak alapján a törvény újratárgyalására megfelelő módon fel tudjanak készülni, a vitán, szavazáson részt tudjanak venni, és egyéb képviselői jogosítványait (pl. módosító javaslat benyújtása) is gyakorolhassák. Amennyiben az Országgyűlés olyan ülésen tárgyalja meg a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt, amelynek összehívására úgy került sor, hogy nem állt rendelkezésre megfelelő idő a képviselői jogok gyakorlására, illetve az erre való felkészülésre, az államfő észrevételezési

joga tartalmilag kiüresedik, észrevételeinek tartalmi megtárgyalása nem lehetséges.

2.3. A demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv — olykor folyamatos — együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének — a döntésnek — a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.

Az Alkotmány 26. §-ával kapcsolatos eljárásokban valamennyi eljárási szabály egyaránt fontos. Minden eljárási szabály, minden eljárási szakasz azonos legitimációs erővel rendelkezik. Az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye. Az eljárási értelemben vett együttműködés azt jelenti, hogy az adott döntéshozatali eljárásban résztvevő minden szervezet, intézmény, közjogi méltóság korlátozás nélkül és zavartalanul élhet az eljárásban meghatározott jogaival, gyakorolhatja hatáskörét, és biztosan számíthat arra, hogy az eljárás minden résztvevője biztosítja és tiszteletben tartja az ő döntéshozatali jogosítványait.

Az alkotmányos demokráciában az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartását elsősorban a döntéshozatalban résztvevő — ellenérdekű és olykor eltérő jogállású, eltérő funkciókat betöltő — szervek ellenőrzik és kényszerítik ki. Az eljárási szabályokat sértő módon meghozott döntés alkotmányos legalitását és legitimitását bármely, a döntéshozatalban részt vevő személy, szervezet vagy intézmény — jogszerűen és jogilag szabályozott eljárásban — kétségbe vonhatja. Ezen túlmenően — az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján — az ilyen döntéssel szemben bárki utólagos alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.

3. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Országgyűlés milyen módon tehet eleget az Alkotmány 26. § (3) bekezdéséből eredő újratárgyalási kötelezettségének. Kérdésként merült fel, hogy szükségesek-e olyan eljárási garanciák, amelyek biztosítják — az újratárgyalás alapvető funkcióját jelentő — érdemi megfontolást, illetve, hogy megvalósulhat-e az újratárgyalásnak az alapvető rendeltetése, ha az Országgyűlés a visszaküldést követően az előírt eljárási határidőket megsértve tárgyalja újra és fogadja el a törvényt. Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy az Országgyűlés szabadon dönthet-e arról, hogy milyen mértékben kívánja az elnöki észrevételeket megfontolni.

3.1. A köztársasági elnök — az Alkotmány 26. § (1) bekezdése szerint — a kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. Amennyiben a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, akkor azt nem írja alá, hanem — mérlegelve azt, hogy kifogásai milyen jellegűek — az Alkotmány 26. § (2) vagy (4) bekezdése szerint cselekszik. A köztársasági elnök döntésén múlik tehát, hogy él-e az Alkotmány 26. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével (ide nem értve, ha kifogásai alkotmányos jellegűek). Ha a köztársasági elnök a törvény visszaküldése mellett dönt, akkor észrevételeit közli az Országgyűléssel. Az Országgyűlés pedig — az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének értelmében — a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Abból, hogy az Országgyűlésnek ismét határoznia kell a törvény elfogadásáról, nem következik az, hogy köteles a törvényt módosítva, vagy változatlan tartalommal ismét elfogadni. Az Országgyűlés döntése tehát többféle lehet: elfogadhatja változatlan formában a törvényt, vagy változtathat azon és a módosításokkal együtt fogadja el, de arra is lehetősége van, hogy a köztársasági elnök észrevételei alapján úgy döntsön, hogy nem alkot az adott szabályozási tárgykörben törvényt, és hozzájárul ahhoz, hogy az előterjesztő a törvényjavaslatot visszavonja. Amennyiben az előterjesztő visszavonja a törvényjavaslatot, és új törvényjavaslatot nyújt be, a köztársasági elnök e törvény vonatkozásában — értelemszerűen — élhet az Alkotmány 26. §-ban meghatározott jogosítványával.

A törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. A törvény visszaküldése a törvényhozási folyamatot más módon, erőteljesebben befolyásolja, mintha a köztársasági elnök az észrevételeit csupán az országgyűlési vitában fejtené ki. A törvény visszaküldése esetén a köztársasági elnök a törvénnyel szembeni ellenérveit ugyanis annyira jelentősnek minősíti, hogy emiatt a törvényt nem írja alá és ezzel a törvényalkotási eljárás folyamatát megszakítja, amelynek következményeként az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök észrevételei alapján a törvényhozási eljárás meghatározott részeit megismételni.

A köztársasági elnöknek a törvénnyel való egyet nem értése a törvényhozás folyamatát jelentősen befolyásolja, ezért a törvényről az államfői észrevételeket érdemben megfontolva dönthet csak az Országgyűlés, még abban az esetben is, ha a köztársasági elnök által közölt érvek korábban, az országgyűlési vitában már elhangzottak. Az Országgyűlés azonban csak arra köteles, hogy — az államfő észrevételei alapján — érdemben újratárgyalja a törvényt; nem köteles viszont az észrevételeket elfogadni, s azoknak megfelelően a törvényt módosítani. Az Országgyűlés megteheti tehát, hogy — az eljárási szabályoknak megfelelő módon lefolytatott érdemi — vitát követően változatlan tartalommal és szövegezéssel újra elfogadja a törvényt, és így a korábbival megegyező törvényt küldi meg

a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésre. A köztársasági elnök észrevételeinek megfelelő módosítási, átdolgozási kötelezettség felborítaná a hatalmi ágak ellenőrző és ellensúlyozó rendszerét és hatalmi túlsúlyt biztosítana a köztársasági elnöknek. Amennyiben viszont az Országgyűlés nem biztosítaná a köztársasági elnök észrevételei érdemi megfontolásának, a visszaküldött törvény tényleges megvitatásának a feltételeit, akkor a hatalmi ágak egymást ellenőrző és ellensúlyozó rendszere a parlamenti törvényhozás ellensúlyozás nélküli érvényesülése miatt borulna fel.

3.2. A köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. § (2) bekezdésébe foglalt jogköre kiüresedéséhez vezet, ha nincsenek olyan garanciális eljárási szabályok, amelyek biztosítanák az érdemi vita lefolytatásának lehetőségét. A törvényalkotási eljárás szabályait a Hárszabály tartalmazza, a törvény újratárgyalása során a Hárszabálynak mind az általános, mind a speciális rendelkezéseit alkalmazni kell. A törvény újratárgyalására vonatkozó eljárásban a Hárszabály általános és speciális rendelkezései alkotmányos jelentőségűek. Bármelyik megsértése az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállamiság megsértését eredményezi. Az eljárási szabályok megsértésével megalkotott, formai hibás, s ezáltal alkotmányosértő jogalkotás a törvény megsemmisítését eredményezheti.

3.3. A törvény visszaküldésére, illetve újratárgyalására vonatkozó, Alkotmányban szabályozott eljárás lefolytatására a Hárszabályban meghatározottak szerint kerül sor, az eljárás főbb szakaszai az alábbiak szerint foglalhatóak össze:

3.3.1. Az Alkotmány 22. § (2) bekezdése szerint — az alakuló ülést kivéve — az Országgyűlés elnöke gondoskodik az Országgyűlés ülésének összehívásáról. Az ülés időpontját a Hárszabályban előírt határidőkön belül, ésszerű keretek között, az Országgyűlés működőképességét figyelembe véve kell meghatározni.

3.3.2. A törvényhozás kiszámíthatóságát szolgálja a Hárszabály 47. § (1) bekezdése, melynek értelmében a képviselők és a Hárszabály 45. § (1) bekezdésében meghatározott érintettek a napirendi javaslatnak az ülést megelőzően két nappal történő megküldésével értesülnek az Országgyűlés üléséről, illetve annak napirendjéről. Ez egyben a törvény újratárgyalásának kezdő időpontját meghatározó garanciális szabály is. A Hárszabály 110. § (1) bekezdése rögzíti az újratárgyalás megkezdésének végső időpontját is: az Országgyűlés a visszaküldött törvényt a visszaküldésétől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi.

Ha az értesítés nem vagy nem megfelelő időben történik meg, az megnehezíti és végső soron meg is akadályozhatja a képviselők jogainak gyakorlását — jelen esetben a köztársasági elnök észrevételeinek érdemi megfontolását —, a plenáris és bizottsági vita ésszerű lefolytatását, s ezáltal magát a törvényhozási folyamatot.

3.3.3. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *e*) pontja szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein.

A Házzsabály 47. § (1) bekezdése előírja, hogy az ülést legalább két nappal megelőzően a köztársasági elnöknek is meg kell küldeni a napirendi javaslatot. Ez feltétele annak, hogy a köztársasági elnök az Alkotmányban garantált részvételi és felszólalási jogát az Országgyűlés ülésein gyakorolhassa.

A köztársasági elnök előzetes értesítésére hasonló szabályok vonatkoznak, mint az országgyűlési képviselők értesítésére. Nem felel meg az értesítés a törvényhozási eljárás szabályainak, ha arra nem írásban, illetve nem a Házzsabály 47. § (1) bekezdésében rögzített határidő megtartásával kerül sor.

3.3.4. A Házzsabály 107. § (1) bekezdése szerint a zárószavazás előtti módosító javaslatot legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával lehet benyújtani, amely ülésnap napirendjén az adott törvényjavaslat zárószavazása szerepel. Ez a rendelkezés vonatkozik a törvény újratárgyalása során benyújtott módosító indítványokra is.

Az Alkotmány 26. §-ából az következik tehát, hogy a törvény újratárgyalása során az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök átiratának tényleges, érdemi megfontolására. A törvény újratárgyalása során a törvényalkotási eljárást attól a szakasztól kell újraindítani, amely a köztársasági elnök észrevételeinek érdemi megfontolását lehetővé teszi. Az újraindított eljárás során is alkalmazni kell mindazokat az (általános) házzsabályi rendelkezéseket, amelyek a törvényjavaslatok tárgyalására egyébként vonatkoznak, de szükségesek olyan eljárási garanciák is, amelyek az érdemi újratárgyalást ténylegesen biztosítják.

4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy az Országgyűlésnek visszaküldött és újratárgyalás után elfogadott törvényt a köztársasági elnök aláírás előtt megküldheti-e véleményezésre az Alkotmánybíróságnak.

A törvény visszaküldésére, illetve a törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére vonatkozó jog a köztársasági elnök jogosítványa. Az államfő e jogköreinek gyakorlásával is őrködik az államszervezet, s így a törvényhozó demokratikus működése felett. Az Alkotmánybíróság a 3. ABh-ban rámutatott arra, hogy az „őrködés» megtestesülhet kifejezetten ellenőrző jogkörben, mint pl. a törvények kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési, vagy Alkotmánybíróság előtti indítványtételi jogban» (ABH 1992, 207, 212.). A köztársasági elnök a törvény visszaküldésére vonatkozó jog gyakorlása, illetve az előzetes normakontrollra irányuló eljárás kezdeményezése által a törvényhozó hatalom részben politikai, részben jogi kontrollját látja el.

Az államfő az Alkotmány 26. §-a szerinti jogköreivel a törvényalkotási folyamatot akkor befolyásolja, amikor az Országgyűlés törvényalkotási eljárását már befejezte: teljes egészében lezajlott a törvényjavaslat parlamenti vitája, az Országgyűlés döntött a benyújtott módosító indítványok sorsáról és szavazott magának a törvényjavaslatnak az elfogadásáról is, az Országgyűlés elnöke aláírta azt, és

aláírás céljából megküldte a köztársasági elnöknek. Az államfőnek az Alkotmány 26. § szerinti jogosítványa tehát nem az általános törvényalkotási folyamatban biztosított részjogosítvány, hanem olyan különleges eszköz, amellyel a köztársasági elnök a törvényhozó eljárását követően, vagyis azután élhet, hogy az Országgyűlés az eljárását már befejezte. Tekintettel arra, hogy az államfő egyet nem értésének kifejezésére nem az általános törvényhozási eljárás részeként kerül sor, ezért az az alkotmányos szervek közötti vitát jeleníti meg.

Az Alkotmány 26. §-a szerinti államfői jogkör, melynek alapján a köztársasági elnök a törvénnyel való egyet nem értését fejezheti ki, egységes és egyszer alkalmazható jogosítványt jelent. Mind az Alkotmány 26. §-ának értelmezéséből, mind a köztársasági elnök alkotmányos helyzetéből — de a hasonló külföldi, illetve korábbi magyar alkotmányos szabályokra (pl. a köztársasági államformát bevezető, a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény-cikk 9. §-ára) tekintettel is — megállapítható, hogy az államfőnek ez a törvényhozást ellenőrző jogköre egységes és egyszer gyakorolható.

Az Alkotmány 26. §-a a törvényhozás feletti államfői kontrollt kétféle megfontolás alapján, két egymástól eltérő eljárás kezdeményezésével teszi lehetővé; az eljárások kezdeményezésére azonban azonos határidőt szab [Alkotmány 26. § (1) bekezdése].

A köztársasági elnök dönt arról, hogy a törvénnyel szembeni aggályai alkotmányos jellegűek-e, illetve, hogy a törvény vagy az elfogadásához vezető eljárás hibái/hiányosságai elérik-e az alkotmányellenesség szintjét, vagy a kifogásai más jellegűek.

Az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére akkor kerül sor, ha a köztársasági elnök meg van győződve arról, hogy az Országgyűlés által elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt törvény vagy annak valamely rendelkezése alkotmányellenes. Ebben az esetben az Alkotmány 26. § (4) bekezdése kötelezi a köztársasági elnököt arra, hogy a törvényt véleményezésre küldje meg az Alkotmánybíróságnak. Amennyiben tehát a köztársasági elnök a törvényt alkotmányellenesnek tartja, akkor — az alkotmányos szervek tevékenysége feletti „őrködési» kötelezettségéből adódóan is — köteles az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére.

A köztársasági elnöknek a jogrendszer egésze és az egyes jogszabályok alkotmányosságának biztosítása szempontjából kiemelten fontos, speciális szerepét hangsúlyozza az, hogy jelenleg csak ő kezdeményezheti a törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A köztársasági elnök ez esetben csak elindítója, kezdeményezője az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó előzetes alkotmányossági vizsgálatnak, az eljárást az Alkotmánybíróság folytatja le, melynek során dönt az alkotmányellenesség kérdésében. Az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárásban dönt az államfő indítványáról. Ha a törvény vagy annak valamely rendelkezése alkot-

mányellenességét megállapítja, az államfő köteles az Országgyűlés által már elfogadott, azonban még ki nem hirdetett törvényt az Országgyűlésnek visszaküldeni; a törvény ebben a formában nem hirdethető ki. Amennyiben az Alkotmánybíróság nem állapítja meg az alkotmányellenességet, a köztársasági elnök köteles a törvényt öt napon belül aláírni és kihirdetni [Alkotmány 26. § (5) bekezdés].

A törvény visszaküldésére vonatkozó jogkör alkalmazását nem teszi kötelezővé az Alkotmány 26. § (2) bekezdése, csupán lehetőséget ad annak gyakorlására akkor, ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével valamilyen — szélesebb értelemben vett politikai — okból nem ért egyet. A törvény újratárgyalásának kereteit a köztársasági elnök észrevételei határozzák meg.

Az Alkotmány 26. § (1), (2), (3) és (4) bekezdésének együttes, rendszertani értelmezéséből az következik tehát, hogy az államfő a törvény kihirdetésének eljárása során az Alkotmányban meghatározott határidőn belül csak egyszer élhet azzal az Alkotmányban biztosított jogával, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényt nem írja alá, hanem azt más alkotmányos szervnek küldi meg. Ezen eljárás során a köztársasági elnöknek több kérdésben kell döntést hoznia. Az államfő dönt egyrészt arról, hogy a törvénnyel szemben felmerülnek-e benne kifogások, megfogalmaz-e egyáltalán észrevételeket. Ezt követően határoz arról, hogy ezek a kifogásai milyen jellegűek. Ha az államfőnek alkotmányos aggályai vannak a törvénnyel kapcsolatban, az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján köteles azt az Alkotmánybíróságnak véleményezésre megküldeni. Ha észrevételei nem alkotmányos, hanem más jellegűek, az Alkotmány 26. § (2) bekezdése alapján a köztársasági elnök diszkrecionális jogába tartozik, hogy — észrevételei megküldésével — a törvény újratárgyalását kezdeményezi-e az Országgyűlésnél, vagy azt aláírja és gondoskodik a kihirdetéséről. Az újratárgyalás után visszaküldött törvényt az államfő — az Alkotmány 26. § (3) bekezdése alapján — köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni, függetlenül attól, hogy kifogásai fennmaradtak-e vagy keletkeztek-e újabb (alkotmányos vagy más jellegű, a törvény tartalmát érintő) aggályai.

A köztársasági elnök alkotmányos jogállásából következően megállapítható, hogy a köztársasági elnök a törvény visszaküldésével a törvény elfogadását csak késleltetheti azáltal, hogy észrevételei alapján az Országgyűlés köteles azt újratárgyalni, de nem akadályozhatja meg a törvényhozzói akarat megvalósulását. A köztársasági elnök észrevételei mindazonáltal meggyőzőzhetnek az Országgyűlést, s a törvényhozó elállhat a visszaküldött törvény elfogadásának szándékától. A köztársasági elnöknek önálló törvényalkotási joga azonban nincsen, így törvény elfogadásáról, végső tartalmáról nem dönthet. A köztársasági elnök önálló döntéshozatala csupán arra terjed ki, hogy a törvényhozást befolyásolja. Egyet nem értésével a törvényalkotási eljárás (ezen belül a kihirdetés) folyamatát megszakíthatja, a törvényhozást az eljárás megismétlésére kötelezheti.

A köztársasági elnök a törvénnyel való egyet nem értését csak egyszer, egyik eljárás kezdeményezésével fejezheti ki. Bármelyik eljárást kezdeményezi is az államfő, a konkrét

törvénnyel kapcsolatosan ismételtlen már nem élhet az Alkotmány 26. §-ában foglalt jogosítványokkal. Döntéséhez a továbbiakban tehát ő is kötve van. Mivel az Alkotmány ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csupán egy alkalommal teszi lehetővé az egyet nem értésének közlését, ezért az újratárgyalás eredményeként elfogadott törvényt nem küldheti meg sem az Alkotmánybíróságnak, és ismételtlen nem küldheti vissza az Országgyűlésnek sem megfontolásra. Ez ugyanis a törvényalkotási eljárás indokolatlan meghosszabbodását eredményezné, és ellentétes lenne a köztársasági elnök számára biztosított jogkör céljával, funkciójával, a hatalommegosztás részeként érvényesülő ellensúlyok és kölcsönös ellenőrzések logikájával. Az ellensúlyozás és a kölcsönös ellenőrzés, az ellensúlyozó hatalmak és intézmények egymást korlátozó fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerében egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik.

Az Országgyűlés által újratárgyalt törvénnyel kapcsolatban a visszaküldés és az Alkotmánybíróságnak történő megküldés jogkörét továbbá azért sem gyakorolhatja, mert az Alkotmány 26. § (3) bekezdése egyértelműen kötelezi a köztársasági elnököt az újratárgyalt törvény aláírására és annak öt napon belül történő kihirdetésére. Az újratárgyalást követően elfogadott törvény — az esetleges változtatástól függetlenül — nem tekinthető új vagy másik törvénynek, az a köztársasági elnöknek eredetileg aláírásra és kihirdetésre megküldött, illetve általa visszaküldött törvénnyel tárgya, előterjesztője, száma, stb. alapján megegyezik. Nem indul tehát új törvény alkotására irányuló eljárás a törvény visszaküldésével.

A köztársasági elnöknek az újratárgyalt törvényre vonatkozó aláírási kötelezettsége független attól, hogy az Országgyűlés a visszaküldött törvényt alkotmányellenes tartalommal módosította-e, illetve az újratárgyalást követően a köztársasági elnök egyéb alkotmányellenességet észlel-e. A köztársasági elnöknek az aláírási, illetve aláírás megtagadási jogköre ugyan nem formális, de nem is korlátlan. Amennyiben a törvény újratárgyalását követően lehetősége lenne a visszaküldési jog újabb gyakorlására, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezésére, az a törvényalkotási folyamat ismételt megakasztását, elhúzódását eredményezné. Ha az államfőnek a törvénnyel való egyet nem értése a törvényhozást ellehetetlenítené, akkor a köztársasági elnök a hatalommegosztásból eredő, a fékek és ellensúlyok („checks and balances”) elvével jellemzett, kifinomult, demokratikus jogállami rendszerben már nem csak a törvényhozó hatalom ellensúlyát, hanem indokolatlan korlátját jelentené; felbomlana a fékek és ellensúlyok bonyolult rendszere, túlzott hatalmi dominancia vagy korlátok nélküli hatalomkoncentráció alakulna ki a köztársasági elnök oldalán, illetve az Országgyűlés oldalán, ha nem teljesítené alkotmányos kötelezettségét a törvény érdemi újratárgyalását illetően a köztársasági elnöki észrevételek alapján.

A köztársasági elnök akkor sem marad azonban eszköztelen, ha az újratárgyalt törvénnyel szemben továbbra is, illetve újonnan felvetődött (pl. a módosított részekkel kap-

csolatos) alkotmányos aggályai lennének, vagy ha a törvény aláírása és kihirdetése után észleli csak az alkotmányellenességet: ekkor ugyanis utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál. A köztársasági elnök a törvény újratárgyalását követően észlelt alkotmányellenesség kiküszöböléséről az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott alapvető feladata keretében köteles gondoskodni. A más jellegű kifogásainak a köztársasági elnök az által szerezhethetvényt, hogy az Alkotmány 25. § (1) bekezdésében foglalt törvénykezdeményezési jogával élve törvényjavaslatot nyújt be, melyben kezdeményezheti a törvény módosítását vagy akár annak hatályon kívül helyezését is.

A hatalommegosztás elve egyrészt a hatalmi ágak kölcsönös korlátozását garantálja, másrészt biztosítja a korlátokon belüli autonómiát, amely nem kérdőjelezhető meg és nem vonható el. A hatalommegosztás elvének megfelelően a köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. §-a szerinti törvényhozást ellenőrző jogköre sem korlátlan: az államfő a törvénnyel való egyet nem értését csak korlátozottan érvényesítheti. Az Alkotmány 26. §-a szerinti jogkörét konkrétan meghatározott eljárások kezdeményezésével gyakorolhatja.

Az Alkotmány 26. §-a a törvényhozás feletti államfői kontrollt két megfontolás alapján, két egymástól eltérő eljárás megindításával teszi lehetővé. A két különböző eljárást eltérő szervek eltérő szabályok, határidők szerint folytatják le. A két eljárás megindítására vonatkozó szabályozást az Alkotmány 26. §-a két külön bekezdésben rögzíti. Ezzel azonban az államfői jogkör ismételt, párhuzamos vagy egymást követő gyakorlását az alkotmányozó hatalom nem kívánta lehetővé tenni. A köztársasági elnök dönt arról, hogy az Alkotmány 26. §-a szerinti jogkörében kezdeményez-e, és milyen eljárást kezdeményez. A választott eljárás, vagyis a törvény újratárgyalása vagy az előzetes normakontroll eredményeként hozott határozatot követően azonban köteles a törvényt aláírni és kihirdetni.

Mind a két eljárás párhuzamos, mind az egymást követő kezdeményezése — az eltérő észrevételekre, az eljáró szervekre, az eltérő eljárási szabályokra, határidőkre tekintettel — súlyos aszinkronitást hozna létre a törvény aláírásának és kihirdetésének folyamatában, s kiszámíthatatlanná tenné a törvényhozási eljárás befejezését. Amennyiben az Országgyűlés előbb tárgyalná újra és fogadná el a törvényt, mint ahogy az Alkotmánybíróság döntése megszületne, úgy a köztársasági elnök köteles lenne az újratárgyalt és esetleg megváltoztatott törvényt aláírni és kihirdetni, függetlenül a még folyamatban lévő, a törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló eljárás eredményétől. Ha az Alkotmánybíróság utóbb alkotmányellenesnek minősítené a törvényt, akkor a köztársasági elnöknek — az Alkotmány 26. § (5) bekezdése alapján — olyan törvényt kellene az Országgyűlésnek visszaküldenie — visszajuttatva azt a törvényalkotás egy korábbi szakaszába (törvényjavaslatról tárgyalás) —, amely az Alkotmány 26. § (3) bekezdése alapján már korábban aláírásra és kihirdetésre került.

Amennyiben az Alkotmánybíróság eljárása előbb zárul le, mint a törvény újratárgyalásának eljárása, és az Alkotmánybíróság nem állapít meg alkotmányellenességet, akkor a köztársasági elnök köteles a törvényt aláírni és annak kihirdetéséről gondoskodni. Ezzel viszont a folyamatban lévő, a törvény újratárgyalására irányuló eljárást, és ennek eredményét hagyná figyelmen kívül.

Ha a köztársasági elnök az országgyűlési újratárgyalás eredményeként elfogadott törvényt nem írta alá, hanem azt az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata céljából megküldené az Alkotmánybíróságnak („ismételt vétó”), úgy megsértené az Alkotmány 26. § (3) bekezdésébe foglalt azon kötelezettségét, hogy az újra megtárgyalt és ismételt elfogadott törvényt köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.

A párhuzamos vagy ismételt vétó alkalmazásával a köztársasági elnök a törvényhozási eljárásban olyan hatalomra tenne szert, ami felborítaná a hatalmi ágak egyensúlyát.

Mindezeken túlmenően mind az Alkotmány 26. § (2) bekezdése, mind annak (4) bekezdése csak az (1) bekezdésben említett határidőn belül (tizenöt, illetve öt nap) engedi meg az eljárások megindítását, ami nyilvánvalóan kizárja a két eljárás egymást követő kezdeményezését.

A két eljárás párhuzamos vagy egymást követő kezdeményezése tehát kizárt. A 675/B/2001. AB határozat is rámutatott arra, hogy az államfő a törvényhez kapcsolódó visszaküldési jogát „az Alkotmány 26. § (3) bekezdése értelmében már nem gyakorolhatja az Országgyűlés által ismételt megtárgyalt törvénnyel kapcsolatban, mert azt köteles aláírni, függetlenül attól, hogy esetleges korábbi észrevételeit a jogalkotó figyelembe vette-e” (ABH 2002, 1320, 1326.).

A köztársasági elnök az Alkotmány 26. §-a szerinti eljárások kezdeményezésével nem kényszerítheti rá az Országgyűlésre a törvénnyel kapcsolatos észrevételeinek az elfogadását, illetve nem követelheti korlátlanul az alkotmányos aggályainak kiküszöbölését.

5. Az Alkotmánybíróság végül az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogát milyen részjogosítványok töltik ki, illetve, hogy ezek megsértése megalapozza-e a törvény jogi érvénytelenségét?

A köztársasági elnöknek az a joga, hogy az Országgyűlés ülésén részt vehet, és azon felszólalhat, általánosságban sem kérdőjelezhető meg. Különösen igaz ez arra az esetre, ha — bár nem a köztársasági elnök a törvény előterjesztője, de — az ő észrevételei alapján kell azt újratárgyalni. A törvény visszaküldése esetén az Országgyűlés az elnöki észrevételek alapján az (egyszer már elfogadott) törvényt tárgyalja újra. Ebből következően tehát nem a köztársasági elnök, hanem az eredeti törvényjavaslatot benyújtó személy lesz a napirendi pont előadója. Így a köztársasági elnök jelenléte nem kötelező a törvény újratárgyalásakor, távolléte nem akadályozza meg sem az újratárgyalást, sem az ismételt zárószavazást. A köztársasági elnöknek mind-

azonáltal valódi lehetőséget kell biztosítani a részvételre: őt az ülésről megfelelő módon és időben, írásban tájékoztatni kell. A köztársasági elnök tájékoztatásának garanciális jelentősége van a köztársasági elnök alkotmányos jogának érvényesítése szempontjából (ugyanilyen garanciális jelentősége van a tájékoztatásnak a képviselők vonatkozásában is). A köztársasági elnök által visszaküldött törvény újratárgyalásának lefolytatására ugyanazok az általános eljárási szabályok vonatkoznak, amelyek a törvényjavaslatok tárgyalására is alkalmazandóak (kezdve az ülés összehívásának szabályaitól egészen a szavazás részletszabályainak betartásáig, stb.). Az államfő értesítésére, meghívására vonatkozó szabályoknak fokozott jelentőségük van, ugyanis az általa visszaküldött törvény újratárgyalása esetén a napirendi pont kitüntetett hozzászólója lehet, így részvételének lehetőségét biztosítani kell. Csak az eljárási szabályok maradéktalan és feltétlen betartása mellett érvényesül az alkotmányos legalitás és a demokratikus legitimitás követelménye. Az alkotmányos legalitás azt fejezi ki, hogy a törvényhozás folyamata feltétlenül és mindenben meg kell, hogy feleljen az Alkotmány valamennyi rendelkezésének (beleértve a köztársasági elnök és az Országgyűlés egymást korlátozó és ellensúlyozó jogait), valamint az alkotmányi rendelkezések végrehajtását célzó, Házsabályba foglalt speciális eljárási szabályoknak is. A demokratikus legitimitás elve/követelménye azt jelenti, hogy a demokratikus hatalomgyakorlásra (ez esetben a törvényalkotásra) előírt szabályok szigorú betartásával meghozott döntés — annak tartalmától, illetve a tartalommal való egyetértéstől vagy egyet nem értéstől függetlenül — mindenre nézve kötelező és végrehajtandó. A döntést vitatni vagy megváltoztatni csak újabb, a szabályoknak szigorúan megfelelő demokratikus eljárásban lehet.

Nem kerülhet sor a törvényjavaslat ismételt zárószavazására akkor, ha a köztársasági elnök nem kapott lehetőséget arra, hogy a törvényt újratárgyaló ülésen részt vehessen, érveit részletesebben is kifejthesse, szóban is indokolhassa. Enélkül a köztársasági elnök jogköre ugyanúgy kiüresedhet, jelentőségét veszítheti, mintha az újratárgyalásra megfelelő, érdemi vita lehetősége nélkül került volna sor.

Amennyiben a köztársasági elnök az országgyűlési ülésen részt kíván venni, s azt nem teszik számára lehetővé, akkor ez az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértését jelenti. A visszaküldési jog gyakorlásával összefüggésben az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok megsértése a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi, amit megfelelő kezdeményezés és eljárás után meg kell állapítani. Amennyiben a köztársasági elnök részt kíván venni az észrevételeit tárgyaló országgyűlési ülésen, s ezt a törvény visszaküldésével egyidejűleg előre közli, akkor a részvételt külön is biztosítani kell számára, nemcsak az általános szabályok szerinti meghívó megküldésével. Amennyiben a köztársasági elnök nem jelezte előre a részvételi szándékát, természetesen akkor is megilleti a részvétel joga, ám annak biztosítására az általános

szabályokon túl (meghívó időben és megfelelő módon való megküldése) az Országgyűlés nem köteles.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 51. § (2) bekezdése alapján rendelte el.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czúcz Ottó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Strausz János s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 525/G/2003.

Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részében írtakkal egyetértek. A 3. pontban foglaltak további indokaiként azonban szükségesnek látom az alábbiakat is hangsúlyozni:

Az Alkotmány 19. § (1) bekezdése értelmében „a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés”, s ebből egyenesen következő jogosítványa az, hogy a törvényhozás joga is őt illeti meg. [Alkotmány 25. § (3) bekezdés]. Az Országgyűlés a magyar parlamentáris kormányrendszerben — természeténél fogva — politikailag orientált — amiképpen politikailag orientáltak a döntései (ezen belül az általa megalkotott törvények) is. Ezzel szemben az államfő pártpolitikai elkötelezettségtől mentesen képviseli a nemzeti egységet és a demokratikus jogállamiságot. „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örököl az államszervezet demokratikus működése felett.” [Alkotmány 29. § (1) bekezdés]. Politikai felelősségtől mentes, független és semleges államfői pozícióját erősítik meg az Alkotmánynak a választásával, hatáskörével és megbízatása megszűnésével kapcsolatos rendelkezései is.

Az Alkotmány 25. és 26. §-ai a hatalommegosztás e két kiemelkedően fontos tényezője között teremtenek kapcsolatot azáltal, hogy jogosítványokat kapnak mindketten a törvényhozási eljárásban. Kérdés az, e rendelkezések értelmezésénél, egymáshoz való viszonyuk tisztázásánál az Alkotmánybíróságnak milyen (rendező) elvet kell követnie. Álláspontom szerint ehhez a kiindulási alapot az Országgyűlés és a köztársasági elnök fentebb jelzett eltérő

alkotmányos pozíciója (az Országgyűlés politikailag orientált, a köztársasági elnök politikailag független és semleges) is jelentheti.

Az Alkotmány a törvényalkotás fókuszába az Országgyűlést emelte. E törvényalkotási folyamatba lép be a köztársasági elnök, aki „A törvény kihirdetéséről, annak kézhezvételétől számított tizenöt napon — az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon — belül a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.” [Alkotmány 25. § (2) bekezdés] Ha pedig „a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt, megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.” [Alkotmány 26. § (1) és (2) bekezdés].

Kérdés az, mit tehet a köztársasági elnök az „újrátárgyalt” törvénnyel. Álláspontom szerint az Alkotmány teljesen egyértelműen fogalmaz: „Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.” [Alkotmány 26. § (3) bekezdés]. Ezt a törvényt tehát nem áll módjában véleményezésre megküldeni az Alkotmánybírósághoz akkor sem, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek is tartaná. [Alkotmány 26. § (4) bekezdés] Ez az „újra tárgyalt” törvény tehát nem kerülhet aláírás előtt véleményezésre az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmány szóhasználatában: a „megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.” Azaz: nem az aláírás mérlegeléséről, hanem annak köteleességéről van itt szó. Nézetem szerint az ezzel ellentétes értelmezés az Alkotmány szövegének kiegészítését jelentené.

Az általam vázolt szigorú, szövegű értelmezés összhangban áll — megítélésem szerint — az Országgyűlés és a köztársasági elnök fentebb jellemzett alkotmányos helyzetével és pozíciójával is, s ez egyúttal esélyt is ad a köztársasági elnöknek ahhoz, hogy — semleges hatalomként — a már újrátárgyalt törvény elfogadásának — még ha alkotmányellenesség állítása okából is — ne váljon újra a „korlátjává”. A törvényhozási folyamatban való további jelenléte egyrészt megkérdőjelezné semleges pozícióját, másrészt a törvényhozó hatalmat is jelentős mértékben korlátozná törvényalkotási jogának [Alkotmány 25. § (3) bekezdés] gyakorlásában. Elbillentené tehát azt az egyensúlyt, amelyet e két — eltérő jogállású és pozíciójú — intézmény között az Alkotmány 25. és 26. §-ai megteremtettek.

Ez az alkotmányértelmezés egyébként világosan visszatükrözi az Alkotmánybíróságnak azt az eddig töretlenül követett gyakorlatát is, mely szerint az Alkotmány állam-szervezeti részének értelmezése során a szoros alkotmányértelmezés elve az irányadó.

A többségi határozathoz hasonlóan magam is határozottan kiemelem és aláhúzom: nem marad eszköztelen ez esetben sem a köztársasági elnök, hiszen a törvény elfogadása után élhet törvénykezdeményezési jogával, illetőleg

az általa alkotmányellenesnek tartott törvény miatt utólagos normakontrollt kérve az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Ugyanakkor azt sem hallgathatom el, hogy a komoly polémiára okot adó helyzet rendezése nem az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozó hatalom penzuma (lenne).

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokolásban írtakkal egyetértek:

Dr. Czucz Ottó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A rendelkező részben foglaltakkal egyetértek. A rendelkező rész 3. pontjában foglalt, a köztársasági elnök visszaküldési jogával (vagy a közjogi irodalomban használatos fogalommal élve: vétóval), valamint a törvény kihirdetése előtt az Alkotmánybírósághoz véleményezésre megküldési jogával (más néven: előzetes normakontrollal) kapcsolatban az indokolási részben foglaltakat a következőkkel szeretném kiegészíteni.

1. A törvény aláírására és annak megtagadására vonatkozó államfői jogkör közjog-történetileg az uralkodó szentesítési jogából ered. A szentesítési jog alapja az az alkotmányos monarchiákra jellemző közjogi felfogás, miszerint a törvényalkotás joga az uralkodót és a törvényhozó testületet együttesen illeti meg. E nézet szerint az uralkodó része volt a törvényalkotásnak. A szentesítési jogba — külön erre vonatkozó szabályozás nélkül — értelemszerűen beletartozott az uralkodó joga annak megtagadására is. Valójában e szentesítés-megtagadási jog révén vált az uralkodó a törvényhozás alkotó részesévé. Ezzel is magyarázható, hogy az uralkodó szentesítés-megtagadási joga — elentétben az ún. államfői vétójoggal — abszolút jellegű volt. Ez azt jelentette, hogy a szentesítés megtagadását időbeli korlátok nélkül gyakorolhatta, kötetlen számban (vagyis egy törvény kapcsán többször is), s nem lehetett elhárítani egyszerű szavazással: ezzel a törvényalkotási eljárás tulajdonképpen újraindult. Az abszolút hatály tehát azt jelentette, hogy amíg az uralkodó érdemben nem ért egyet a törvénnyel, azt visszaküldhette a törvényhozásnak, s a törvényhozási eljárás ezzel újra megnyílt.

A szentesítési jog megtagadásával ellentétben a hatalommegosztás elvére épülő modern parlamentáris rendszerekben az államfői vétó — ami leginkább a köztársasági elnökök sajátja — hatályában mindig felfüggesztő, halasztó jellegű, s nem abszolút egyik elemében sem. Általános jellemzője, hogy az alkotmányban meghatározott határidőn belül és szinte kivétel nélkül egyszer gyakorolható. Emellett joghatása is korlátozott: időlegesen akaszthatja meg a törvényhozást, amely azonban egyszerű — ritkábban

minősített — többségi szavazással elháríthatja az államfői vétót. A törvényhozót az államfői vétóban foglaltak nem kötik, azokat belátása szerint veszi figyelembe. Mindez azzal a felfogásbeli különbséggel magyarázható, hogy míg az uralkodó része volt a törvényhozásnak, addig a köztársasági elnök már nem az, így vétójoga is ehhez igazodik.

Újdonságnak számít az, ha a köztársasági elnök nem csak a törvényhozás felé gyakorolhatja „vétójogát”, hanem egy másik testülethez küldheti meg a törvényt: ez többnyire valamilyen alkotmány-védő testület eljárásának kezdeményezését jelenti. Az imént leírt feltételek azonban az ilyen típusú „vétónál” — vagyis az előzetes normakontrollnál — is érvényesülnek.

2. A ma hatályos európai alkotmányokat áttekintve megállapítható, hogy az imént leírt felfogásbeli különbség ma is létezik az uralkodók és köztársasági elnökök törvényhozáshoz való viszonyában. A monarchákat az alkotmányok — néhány kivételtől eltekintve — ma is a törvényhozás részeként fogják fel. Ennek megfelelően ezek az alkotmányok nevesítik az uralkodó törvényt szentesítési jogát is — a megtagadás jogának külön nevesítése nélkül. Az elmúlt két-három évszázad politikai és közjogi fejlődésének eredményeként azonban a gyakorlatban a szentesítési jog elvesztette eredeti tartalmát. A koronás fők jellemzően nem élnek már a megtagadás jogával (Nagy-Britanniában 1707 óta nem volt erre példa), a szentesítés tulajdonképpen formális aktussá vált. Az alkotmányos monarchiákban az uralkodó helyett a második kamarák (felsőházak) rendelkeznek olyan jogkörökkel, amelynek révén a „vétó” megváltozott formában jelen van a törvényalkotási folyamatban.

Az európai köztársasági elnökök általában rendelkeznek valamilyen mérlegelési (vétó- vagy előzetes normakontroll-) joggal. Meghatározott időn belül élhetnek vele, egy alkalommal. Vannak olyan köztársasági elnökök is, akik számára az alkotmány semmilyen mérlegelési jogot sem biztosít, ez ugyanazzal magyarázható, amivel az uralkodó kivonulása a törvényalkotásból: a második kamara látja el a törvényalkotás kontrollját.

Ritka és atipikus az a modell, amelyben a köztársasági elnök többféle mérlegelési joggal is rendelkezik: a törvényhozás felé élhet a vétó jogával, és megteheti, hogy egy alkotmány-védő szerv felé gyakorolja előzetes normakontroll jogát. Ez azokra az országokra jellemző, ahol egyáltalán megtalálható az alkotmánybírói előzetes normakontroll intézménye, így Franciaországban, Lengyelországban és Romániában. Ezek közül a mintát adó félprezidenciaális kormányformát bevezető francia alkotmány határozottan elválasztja a vétó és az előzetes normakontroll intézményét, és szigorúan egyszeri és vaglyagos gyakorlást tesz lehetővé a köztársasági elnök számára. Ezt a francia mintát követte Magyarország, ahol az államfő mind a vétójoggal, mind az előzetes normakontroll jogával rendelkezik.

3. A magyar közjogtörténeti hagyományok szerint kizárólag az uralkodót lehetett felruházni az abszolút hatállyal

bíró szentesítési joggal. Ez különösen az uralkodó nélküli provizóriumok idején vetődött fel kérdésként, legfőképpen a hosszára nyúlt 1920 és 1944 közötti provizórium alatt. Ekkor is azonban főbb vonalakban érvényesültek a vétójog fent ismertetett közjogi szabályai. Csak 1937-ben, mintegy a szentesítési jog pótlékeként, kapta meg a kormányzó a kétszeri vétó jogát, emellett az első vétó elutasítása után akár fel is oszlathatta a törvényhozást.

Az 1946. évi I. tc. vezette be a köztársasági államformát és a köztársasági elnöki intézményt. Itt is biztosították az államfőnek a vétójogot a közjogi követelményeknek megfelelően: határozott időn — 15 napon — belül élhetett vétójogával, egy alkalommal, és egyszerű parlamenti többséggel érvényteleníthető volt vétója. (9. §) Az 1946. évi I. tc. 1989-ben modellként szolgált a köztársasági elnöki intézmény szabályozásakor.

A jelenlegi alkotmányszöveghez az alapot a háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokat megelőzően az Igazságügyi Minisztérium tervezete szolgáltatta, ami még erősebb államfői intézményben gondolkodott. Eszerint: „A törvények kihirdetése a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. Erősebb elnöki jogkört jelent, ha az elnök a kihirdetésre megküldött törvényt az alkotmányosság szempontjából véleményezésre megküldheti az alkotmánybírósághoz, s a kihirdetést annak álláspontjától teheti függővé. Még erősebb elnöki jogosítványt jelent, ha az elnök a törvényt egy ízben megfontolásra visszaküldheti az országgyűlésnek, amely köteles azt újratárgyalni, és — az Alkotmány rendelkezésétől függően — egyszerű szavazattöbbséggel, vagy pedig kétharmados többséggel újra megszavazni. Az így másodszor megküldött törvényt az elnök már köteles kihirdetni.” Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény indokolásában — amely az alkotmányozó eredeti szándékára utal — a következőket olvashatjuk: „A Javaslat értelmében a köztársasági elnök az Országgyűlés elnöke által megküldött törvénnyel kapcsolatban tizenöt napon — az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon — belül intézkedni köteles. A következő intézkedéseket teheti: a) Ha a törvényt rendben levőnek találja, azt aláírja, és kihirdetéséről gondoskodik úgy, hogy a hivatalos lap szerkesztőségének megküldi. b) Ha a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt indokolással ellátva visszaküldi az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról — az eredeti eljárási rendnek megfelelően — ismét határoz. A határozattal ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök már köteles aláírni és kihirdetni. c) Ha a törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, megküldi azt véleményezésre az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróság a rá irányadó szabályok szerint soron kívül eljárva állást foglal az alkotmányellenesség kérdésében. Ha az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt újbóli tárgyalásra az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként

köteles a törvényt aláírni és kihirdetni. Az Országgyűlés a hozzá visszaküldött törvénnyel kapcsolatban úgy köteles eljárni, ahogyan azt az Alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezései az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített törvényre előírják.”

Az indokolásból egyértelműen kiolvasható, hogy köztársasági elnöknek mind a vétójogot, mind az előzetes normakontroll jogát egyazon törvény esetében egyszeri mérlegelés alapján biztosította az Alkotmány.

4. A jelenleg hatályos Alkotmány szövegének értelmezése alapján a köztársasági elnök ugyanazon határidőn belül egy alkalommal élhet a vétó vagy az előzetes normakontroll jogával — s örködési funkcióját e tekintetben ezen egyszeri mérlegelés révén látja el.

Az Alkotmány pontatlan fogalmazására támaszkodó olyan értelmezés, amely többszöri mérlegelést biztosít a köztársasági elnöknek, túlterjeszkedne a rendszerszerű értelmezés keretein és pozitív alkotmányozást eredményezne. Egyértelmű alkotmányozói akarat hiányában, sőt a többszöri mérlegelést — függetlenül attól, hogy az politikai vagy alkotmányossági — egyértelműen kizáró szabályozás esetén az Alkotmánybíróság nem adhat a köztársasági elnöknek olyan többletjogokat, amelyek megváltoztatják a hatalommegosztásban elfoglalt helyzetét, nem rendezheti át az államszerkezeti rendszer egészén belüli egyensúlyi viszonyokat. Ez a kiterjesztő értelmezés nem következik az intézmény vázolt történeti logikájából sem.

Az alkotmányozó hatalom a jövőben természetszerűleg elfogadhat olyan megoldást is, amelyben tovább erősíti az államfő alkotmányvédő pozícióját és lehetőséget teremt az újratárgyalt törvény újbóli alkotmányjogi megítélésére. Ezzel kapcsolatban érdemes utalni arra, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY. határozat és az ez alapján készült alkotmánytervezet nem ezen az állásponton volt: világosan elkülönítette a vétó és az előzetes normakontroll intézményét és egyértelműen kizárta volna mindkettő többszöri gyakorlásának lehetőségét.

Az alkotmányos demokrácia akkor sem marad eszköz nélkül, ha az államfőnek nincs többszöri mérlegelési joga, hiszen a törvények utólagos normakontrollját bárki kezdeményezheti, s azok alkotmányosságáról végső soron az Alkotmánybíróság dönt. Az Alkotmánybíróság számos olyan, már kihirdetett törvényt vagy törvényi rendelkezést semmisített meg, amelyek alkotmányellenességét sem a záróvita, sem a kihirdetési eljárás során nem észlelték.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bagi István alkotmánybíró különvéleménye

1. A határozat rendelkező részének 1., 2. és 4. pontjával, valamint az azokhoz fűzött indokolással egyetértek. Nem

értek egyet a határozat 3. pontjában foglaltak azon részével, amely szerint az Alkotmány 26. § (3) bekezdése alapján a köztársasági elnök az újratárgyalást követően megküldött törvényt minden további vizsgálódás nélkül aláírni és kihirdetni köteles. Aggályosnak látom a rendelkező rész további megállapítását, mely szerint az Alkotmánynak ez az előírása nem teszi lehetővé, hogy a köztársasági elnök az újratárgyalt törvény alkotmányossági vizsgálatát kérje az Alkotmánybíróságtól.

2. Különvéleményem a köztársasági elnök alkotmányos jogállásából következik. Az Alkotmány 29. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a köztársasági elnök örökös az államszervezet demokratikus működése felett. Ennek folytán egyértelmű, hogy a köztársasági elnök a működése során még akkor sem követhet el alkotmánysértő cselekedetet, ha erre mások eljárása miatt kerülne sor, tehát egy olyan eljárásban venne részt, amelyben látszólagos kötelezettségének teljesítése során bármely cselekedetével vagy mulasztásával alkotmánysértést követ el. A köztársasági elnök, de az egész államszervezet működését is alapvetően az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és hatalommegosztás követelménye kell, hogy befolyásolja.

3. Az Alkotmánybíróság 675/B/2001. AB határozata már foglalkozott a köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. §-ában foglalt „aláírási kötelezettségével”, azonban nem bontotta ki olyan mélységig, ahogyan ezt a jelen eljárásban a köztársasági elnök kérdései megkövetelik. A most felhívott alkotmánybírósági határozat egyértelműen megállapította, hogy a köztársasági elnök aláírási jogköre nem pusztán formalitás. (ABH 2002, 1320, 1326.)

4. Az Alkotmánybíróság 8/1992. (I. 30.) AB határozata szerint az államszervezet demokratikus működése feletti örködés — mint a köztársasági elnöki intézmény egyik alapvető feladata — nem csak az elnök rendkívüli beavatkozási jogosítványai esetén szolgál az alkotmányértelmezés alapjául. Ebből a feladatból következik az is, hogy a köztársasági elnöknek hatásköre gyakorlása során mindig figyelemmel kell lennie az egész államszervezet demokratikus működésére, beleértve ebbe annak eljárási és technikai szempontjait is. Az „örködés” nem korlátozódik csupán a krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének, s benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának is. (ABH 1992, 51, 54.) Másrészt, amennyiben az államszervezet demokratikus működésével, adott esetben a törvényhozási eljárással kapcsolatban az alkotmányos berendezkedést és az alapjogokat érintő krízishelyzet fennállását tapasztalja, úgy a köztársasági elnök pozíciója különleges súllyal bír.

5. Alkotmánybíróságnak az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörében eljárva az Alkotmány teljes rendszere alapján kell elvégeznie az egyes rendelkezések értelmezé-

sét, abból a feltételezésből kiindulva, hogy az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Ennek megfelelően arra a kérdésre, hogy az Alkotmány 26. § (2) és (3) bekezdéseinek alkalmazása során a köztársasági elnök által visszaküldött és az Országgyűlés által módosított tartalommal elfogadott törvénnyel kapcsolatban a köztársasági elnök jogosítványai miként alakulnak, olyan választ kell adni, amely megfelel a köztársasági elnök feladatkörének és az alkotmányos hatalommegosztásban elfoglalt szerepének, másfelől pedig biztosítja az alkotmányos rend védelmét a törvényhozási eljárás során.

6. Álláspontom szerint a köztársasági elnök az Alkotmány 26. és 29. § rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján az újratárgyalást követően az eredetivel megegyező — a formai alkotmányosságnak is megfelelő — ugyanazon törvény aláírására köteles, melyet korábban megfontolásra megküldött az Országgyűlésnek.

Ha a köztársasági elnök számára egyértelmű, hogy az újratárgyalás során a törvényt alkotmánysértő eljárásban hozták meg, vagy az Alkotmányból közvetlenül levezethető, nyilvánvaló alkotmányellenességben szenved, akkor nem az aláírására, hanem arra köteles, hogy az újratárgyalt törvényt az Alkotmánybíróságnak küldje meg. Ismét arra utalok, hogy ez közvetlenül levezethető az Alkotmány 29. § (1) bekezdésének rendelkezéséből.

Határozott álláspontom szerint tehát a köztársasági elnök alkotmányértelmező kérdésére — a különvéleményem által érintett részben — a válasz egyértelműen az, hogy amennyiben a törvényt az újratárgyalás során alkotmánysértő eljárásban hozták meg, vagy nyilvánvaló, közvetlenül az Alkotmányból levezethető, egyértelmű alkotmánysértő rendelkezést tartalmaz úgy a köztársasági elnök nem a törvény aláírására, hanem az Alkotmánybíróságnak való megküldésére köteles.

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 3. pontjával és az ahhoz fűződő indokolás megállapításainak és következtetéseinek jelentős részével. Álláspontom szerint az Alkotmány 26. § (1)–(4) bekezdéseinek értelmezéséből — figyelemmel az Alkotmány 29. § (1) bekezdésére is — nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a köztársasági elnök valamely törvénnyel szemben csak egy alkalommal, egy intézkedést, mégpedig vagy a törvény előzetes alkotmánybíróági vizsgálatát vagy az Országgyűlés általi újratárgyalását kezdeményezheti. Nem értek tehát egyet azzal, hogy a köztársasági elnök az újratárgyalt törvényre vonatkozóan nem fogalmazhat meg alkotmányossági aggályokat, és nem kérhet előzetes alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróságtól.

Egyetértek a határozat indokolásának azon megállapításával, hogy az Alkotmány 26. §-a a törvényhozás feletti államfői kontrollt kétféle megfontolás alapján, két egymástól eltérő eljárás kezdeményezésével teszi lehetővé és az eljárások kezdeményezésére azonos határidőt szab. Egyetértek azzal is, hogy az Alkotmány 26. § (1) bekezdésében meghatározott 15 napos határidőn belül a köztársasági elnöknek el kell döntenie, vannak-e a törvénnyel szemben az annak újratárgyalását igénylő aggályai, s ezért azt az Országgyűlésnek visszaküldi, avagy a törvényt az Alkotmánybíróságnak küldi meg véleményezésre, mivel valamelyik rendelkezését (esetleg egészét) alkotmányellenesnek tartja.

Az Alkotmány 26. § (2) és (4) bekezdésének összevetéséből megállapíthatóan, ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, joga van azt megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldeni, amennyiben azonban az alkotmányellenességet tartja megállapíthatónak, köteles az Alkotmánybíróság véleményét kérni. Ebből következően az Alkotmánybíróság eljárásának az Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerinti kezdeményezése megelőzi a törvény visszaküldésére vonatkozó, az Alkotmány 26. § (2) bekezdésében lehetőségként biztosított jog gyakorlását. A kétféle kezdeményezés együttes alkalmazását magam is kizártnak tartom.

Elfogadom, hogy a köztársasági elnök a döntéséhez köve van. Amennyiben a törvényt megfontolás végett az Országgyűlésnek küldte vissza, ezzel azt juttatta kifejezésre, hogy alkotmányossági kifogásai nincsenek, minthogy ilyenek esetén az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia. Ebből következően, ha a törvény újratárgyalása után azt az Országgyűlés változatlanul fogadja el, a köztársasági elnök nem kérheti az előzetes alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróságtól. Akkor azonban, ha az újratárgyalás során az Országgyűlés a törvényen változtatott, a köztársasági elnök új, addig fel nem merült alkotmányos aggályokat ismerhet fel, és a törvény aláírása előtt ezekkel az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Amint azt a többségi határozat kifejti, az Országgyűlés nem köteles a köztársasági elnök észrevételeit elfogadni, és azoknak megfelelően a törvényt módosítani. Megteheti tehát, hogy változatlan tartalommal és szövegezéssel újra elfogadja a törvényt, és így a korábbival egyező törvényt küldi meg a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésre. Ebben az esetben, de csak ebben, osztom a többségi álláspontot tekintetben, hogy az újratárgyalás után visszaküldött törvényt az államfő — az Alkotmány 26. § (3) bekezdés alapján — köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni, függetlenül attól, hogy kifogásai fennmaradtak-e.

Más a helyzet azonban, ha az Országgyűlés a köztársasági elnök észrevételei által meghatározott körben lefolytatott újratárgyalás eredményeként módosítja a törvényt. Az a megszorítás, hogy az Országgyűlés a köztársasági

elnök észrevételei alapján, az észrevételek által meghatározott körben tárgyalja újra a törvényt, nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az Országgyűlés a törvény módosításával — akár az új rendelkezések beiktatásával, akár az új rendelkezések elfogadása útján a változatlanul hagyott szabályok új összefüggéseinek megteremtésével — nem hoz létre alkotmányossági szempontból aggályos szabályozást. Az is előfordulhat, hogy a tartalmilag egyébként alkotmányossági szempontból nem kifogásolható új szabályozás formai okok miatt válik alkotmányellenessé. Elfogadhatatlannak tartom, hogy ilyenkor a köztársasági elnök arra kényszerüljön, hogy az általa alkotmányellenesnek tartott törvényt aláírja és kihirdesse. Az ellenkező felfogás érvényesülése a köztársasági elnöknek a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító, a törvényhozási folyamatra kiható jogköreinek részbeni kiüresítését eredményezi.

2. A határozat rendelkező részének 3. pontjába foglalt értelmezés álláspontom szerint ellentétes a köztársasági elnöknek az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében rögzített közjogi jogállásával.

A köztársasági elnöknek a törvényhozással összefüggő feladatait az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében rögzített közjogi pozíciója, az államszervezet demokratikus működéséért viselt felelőssége alapozza meg. A törvényhozással összefüggő mindhárom alkotmányban rögzített jogköre: a törvénykezdeményezés, az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény visszaküldése, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezése az államszervezet demokratikus működés feletti őrködéssel összefüggő szerepe által meghatározott. Ebből pedig az is következik, hogy a törvényhozás tekintetében a köztársasági elnöknek a törvényalkotásban esetlegesen előforduló alkotmányossági és más, a társadalom életében funkciózavarokat előidéző hibák megszüntetése érdekében megfelelő eszközökkel kell rendelkeznie. Közjogi felelősségéből és az Alkotmány által körülhatárolt mérlegelési jogából adódóan az említett hibák elhárítása érdekében a számára biztosított eszközök közül az adott helyzetben célravezető optimális megoldást kell választania. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésből fakadó szerepével azonban ellentétes lenne az, hogy amennyiben a funkciózavarok elhárítása érdekében az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldött törvény — éppen az újratárgyalás eredményeképpen — alkotmányos aggályokat ébresztene, a köztársasági elnök a törvény aláírása előtt nem fordulhatna az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmány a törvény alkotmányellenességének észlelése esetére kötelezően írja elő a köztársasági elnök számára az előzetes normakontroll kezdeményezését. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése, valamint a köztársasági elnök közjogi pozícióját meghatározó 29. § (1) bekezdése együttes elemzésének tükrében megállapítható tehát, hogy az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének nem tulajdonítható olyan értelmezés, miszerint a köztársasági elnök köteles az

Országgyűlés által újratárgyalt és a megváltoztatott tartalomra tekintettel, vagy formai okból általa alkotmányellenesnek tartott törvény kihirdetésére.

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező része 3. pontjának azzal a megállapításával, amely szerint a köztársasági elnök az újratárgyalt törvénnyel szemben alkotmányossági aggályai orvoslása érdekében nem kérhet előzetes alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróságtól. Nem értek egyet a határozat ezzel kapcsolatos indokolásával sem.

Az Alkotmány 26. §-a (3) bekezdése szerint az Országgyűlés újra megtárgyalja a korábban elfogadott törvényt, ha a köztársasági elnök a törvényt az Alkotmány 26. §-a (3) bekezdése alapján megfontolás végett visszaküldi. Az Országgyűlés a törvény elfogadásáról újra határoz és ezt követően a köztársasági elnök a megküldött törvényt a 26. § (2) bekezdése szerint köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni. A kérdés az, hogy ez a szabály csak arra az esetre vonatkozik, amelyben az Országgyűlés változtatás nélkül ugyanazt a törvényt fogadja el, vagy arra az esetre is, amelyben az Országgyűlés a megfontolás eredményeként megváltozott tartalommal fogadja el a törvényt.

Ennek a kérdésnek a megválaszolásához is a köztársasági elnöknek az Alkotmány 29. §-a (1) bekezdésében meghatározott feladatából kell kiindulni. E szerint a rendelkezés szerint a köztársasági elnök „őrködik” az államszervezet demokratikus működése felett. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában — a köztársasági elnök feladatait vizsgálva — már kimondta, hogy az „őrködés” nem korlátozódik a krízishelyzetek feloldására, hanem a köztársasági elnök feladata az államszervezet demokratikus működésének folyamatos figyelemmel kísérése, ideértve mind az érdemi, mind a technikai szempontokat [8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.].

Egy másik határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az „őrködés” tartalmát a köztársasági elnök különböző jogkörei alapján lehet meghatározni. A határozatban kimondott értelmezés szerint a törvények kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési vagy Alkotmánybíróság előtti indítványtételi jog kifejezetten ellenőrzést jelent [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 212.].

Értelmetlen ennek az ellenőrzésnek a gyakorlása akkor, ha az Országgyűlés a megfontolás végett visszaküldött törvényt a korábbival azonos tartalommal — az eljárási szabályok megtartásával — fogadja el ismét. Ebben az esetben rövid határidőn belül kell a köztársasági elnöknek a törvény aláírását elvégeznie és a kihirdetésről gondoskodnia. Erre az esetre tekintettel idézte a 675/B/2001. AB határozat az Alkotmány határidőt meghatározó szabályát, amely

egyébként a köztársasági elnök ellenőrzési feladatát az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésében kimondott jogállamiság követelményével is magyarázta (ABH 2002, 1320, 1326.).

A megváltoztatott tartalommal elfogadott törvény tekintetében azonban a köztársasági elnöknek az Alkotmány 29. §-a (1) bekezdésében meghatározott feladatából következően fennáll az ellenőrzési kötelezettsége. Az Országgyűlés által a korábbtól eltérő tartalommal elfogadott törvény sürgős kihirdetéséhez fűződő érdek nem zárhatja ki a köztársasági elnöknek az Alkotmányban meghatározott ellenőrzési feladata teljesítését. Ezért a változtatás következtében felmerülő aggályok miatt a köztársasági elnök élhet az Alkotmány 26. §-a (2) és (4) bekezdésében meghatározott jogával. Ez felel meg egyébként a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban kifejtettek szerint az Országgyűlés és a köztársasági elnök között fennálló hatalmi egyensúlynak is (ABH 1997, 397, 405.).

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Strausz János alkotmánybíró különvéleménye

Különvéleményt jelentek be a határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt alkotmányértelmezés és az ahhoz fűződő indokolás ellen, a határozat további részeivel egyetértek.

Az Alkotmány 26. §-a különböző bekezdéseinek, illetve rendelkezéseinek együttes nyelvtani és rendszertani értelmezéséből álláspontom szerint az alábbi jogi következtetéseket kellene levonni:

1. Mindegyik bekezdés tartalmazza a köztársasági elnök aláírási kötelezettségét, amely a kihirdetés technikai előfeltételeként szerepel, és amelynek, véleményem szerint, a jelen alkotmányértelmezésnél nincs ügydöntő jellege (relevanciája).

A jelen ügy tárgyát az képezi, hogy a köztársasági elnök részére biztosított kétféle ún. „vétőjog” egymással milyen viszonyban áll, és hogy azok, eltérő természetük és funkciójuk folytán csak egy ízben és egyféleképpen, avagy ismételt, esetleg egymást követően is gyakorolhatók-e, illetve, hogy a 26. §-ból következik-e a köztársasági elnököt terhelő olyan választási kényszer, amelynek alapján saját magát zárja el további alkotmányvédelmi eszközök felhasználásától.

2. Véleményem szerint a 26. § (2) és (4) bekezdései két teljesen különböző, egymástól független jogintézményre vonatkoznak, az egyik a másikat nem válthatja ki, és valamelyikük gyakorlása a másik elenyészését önmagában nem eredményezheti.

Az a körülmény, hogy e két fontos jogintézményt a jogalkotó nem önálló törvényszakaszokban, hanem egy

szakaszon belül két külön bekezdésben helyezte el, csupán olyan jogtechnikai megoldásként fogható fel, amelynek érdemi jelentősége nincs.

Ezen az sem változtat, hogy a (4) bekezdés hivatkozik ugyan az (1) bekezdésre, de ez csak olyan utaló szabály, amely visszautal az (1) bekezdésben rögzített aláírási határidőre.

Ez is csupán jogtechnikai módszer, amely nem értelmezhető akként, hogy a (2) és (4) bekezdésben biztosított államfői jogkörök egymást kizáróan kellene, hogy érvényesüljenek.

Mindebből az is következik, hogy a jelen alkotmányértelmezés kizárólag a 26. § (2) és (4) bekezdésének egymáshoz való viszonyára s ennél nem tágabb körre vonatkozik.

3. Az Alkotmány 26. § (2) bekezdésében biztosított jogkör alapján a köztársasági elnök a törvényt megfontolás és újrátárgyalás végett visszaküldheti a parlamentnek, pl. valamely célszerűségi, hasznossági, jogszabály-szerkesztési és egyéb hasonló okból, míg a (4) bekezdés alapján köteles a törvényt előzetes normakontroll végett az Alkotmánybírósághoz megküldeni, amennyiben az aláírás előtt alkotmányellenességet észlel.

A (2) és a (4) bekezdés törvényi tényállásának szövege alapján sem lehet kétséges, hogy azok két teljesen eltérő tárgy- és esetkörre vonatkoznak: az egyik eset egy lehetőség, a másik kötelesség, az egyiknek oka a célszerűség, a másiké a vélelmezett alkotmányértéktelenség, az egyiknél a címzett az Országgyűlés, a másiknál az Alkotmánybíróság.

Tehát e két törvényszöveg egymást eleve kizáró rendelkezésként nem értelmezhetők; lehetnek ugyanis olyan esetek, amikor ezek egymással versengenek, és lehetnek párhuzamosan, illetve egymást követően is gyakorolható államfői jogok forrásai is.

Álláspontom szerint a határozat jelentősen leszűkített jogértelmezésre támaszkodik, amely az Alkotmányból nem vezethető le. Következménye az, hogy a jelenlegi alkotmányos rendszer által létesített ún. gyenge államelnöki pozíciót tovább erőtlenníti, s ezáltal az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével ellentétben, a köztársasági elnök alkotmányvédő szerepét tovább szűkíti és korlátozza.

4. A határozat okfejtése, érvelése természetesen a legtöbb esetre nézve bizonyára helytálló, de nem minden eshetőséget ölel fel, illetve nem ismerve el a kivételeket, egy általános szempontot kíván érvényesíteni, kizárva éppen a legfontosabb problémák másfajta értelmezési lehetőségét.

Melyek tehát azok az esetek, amikor a köztársasági elnök, választása szerint csak az egyik jogkört gyakorolja, és ezáltal a másikkal már a továbbiakban nem élhet?

a) Ha eleve alkotmányellenességet lát a törvényben, akkor azt nem írhatja alá, hanem előzetes alkotmányossági vizsgálat végett az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia, ez esetben a (4) bekezdés szerinti jogkör gyakorlása fogalmilag kizárja a (2) bekezdés lehetőségét, nevezetesen ekkor

sem párhuzamosan, sem utólag ugyanazon törvényt az Országgyűlésnek már később nem küldheti vissza megfontolás végett.

b) Ha célszerűségi, stb. okokból a törvényt megfontolásra visszaküldi az Országgyűlésnek, majd az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja, és a megfontolás eredményeként a törvényt változatlanul megszavazza, akkor a köztársasági elnök a (3) bekezdés alapján már — általános szabályként — köteles azt aláírni és kihirdetni, ezáltal a (2) bekezdés szerinti jogkör gyakorlása zárja ki a (4) bekezdés szerint gyakorolható jogot.

c) Lényegében ugyanez a helyzet akkor is, ha az Országgyűlés a hozzá visszaküldött törvényt megfontolva, azt bizonyos változásokkal szavazza meg. Ekkor a köztársasági elnök a (2) bekezdés szerinti jogkör gyakorlása keretében a visszaküldési joggal ismételt nem élhet, és — általános szabályként — most már a (4) bekezdés alapján alkotmányossági kifogásokkal sem állhat elő.

A fenti három esetben tehát az ún. politikai vétó és az ún. alkotmányossági vétó egymást kölcsönösen kizárják, és az államfő választása szerint csak az egyikkel lehet élni. Mindhárom változat tehát az államfő aláírási és kihirdetési kötelezettségével jár.

Mindez világosan kiolvasható a 26. § nyelvtani értelmezéséből, és ennyiben a határozat 3. pontja helyes, de nem teljeskörű, mivel nem számol az alábbi esettel:

4. Álláspontom szerint ugyan nem zárható ki a (2) és a (4) bekezdés látszólagos kollíziója, de ez viszont feloldható egy olyan értelmezéssel, amely szerint az (1) bekezdés nem fogható fel akként, miszerint a köztársasági elnök köteles lenne egy — hozzá ismét beterjesztett — alkotmányellenesnek tűnő törvényt aláírni anélkül, hogy előzetes normakontrollt kérhetne az Alkotmánybíróságtól.

S feloldható a látszólagos kollízió úgy is, hogy alapvető különbségeket teszünk az első ízben tárgyalt törvény alkotmányellenessége, valamint a visszaküldés folytán újratárgyalt törvénynek csak a megismételt jogalkotási eljárásban felmerült alkotmányellenessége között.

Vajon az a körülmény, hogy a köztársasági elnök először csak a (2) bekezdés szerinti visszaküldési jogával él, — mert az eredeti törvény nem volt alkotmányellenes, csak pl. célszerűtlen — lehet-e kizáró oka a megismételt eljárás során keletkezett és felmerült alkotmányellenesség előzetes normakontroll útján történő orvoslásának?

Véleményem szerint nem. A (4) bekezdésben írt jogával a köztársasági elnök nemcsak akkor élhet, ha egy törvény először kerül hozzá, hanem akkor is, ha az Országgyűlés valamely törvényt az államfői észrevételek megfontolása alapján újratárgyal, majd a változatlan, vagy akár változott tartalmú törvényt kihirdetés végett a köztársasági elnökhöz ismét beterjeszti.

Ez egyenesen következik a köztársasági elnök alkotmányvédelmi funkciójából. Tehát ő az előzetes alkotmányossági vizsgálatot mindkét esetben kezdeményezheti az

Alkotmánybíróságnál, bármely szakaszban észleli is az alkotmányellenességet. Semmi és senki nem kényszerítheti őt arra, hogy pl. egy másodízben tárgyalt, és újra megszavazott, de immár alkotmánysértővé vált törvényt aláírjon, és most már sem a (2), sem a (4) bekezdésben írt jogával ne élhessen.

5. Mikor kerülhet sor ilyen különleges, és feltehetőleg csak ritkán előforduló esetre?

Véleményem szerint a következő példán alapuló értelmezés kizárhatja a látszólagos joghézagot, illetve kollíziót:

A köztársasági elnök a (2) bekezdés szerinti jogával élve a törvényt megfontolás végett visszaküldi az Országgyűlésnek célszerűségi okból, s alkotmányellenességet ekkor nem észlel.

Az Országgyűlés ezután a (3) bekezdés szerinti eljárásban a törvényt újratárgyalja, majd azt aláírás és kihirdetés végett megint a köztársasági elnök elé terjeszti. Ekkor a köztársasági elnök új tényként észleli, hogy az újra meghozott törvény

a) olyan új rendelkezést tartalmaz, amely anyagi jogi szempontból alkotmányellenes; avagy, függetlenül attól, hogy tartalma változott-e, vagy sem,

b) alkotmányellenes eljárásban jött létre, s ezáltal alaki szempontból vált alkotmánysértővé.

Ez öt esetben történhet meg elvileg:

ba) az Országgyűlés nem volt törvényesen megalakítva, tehát a parlament nem legitim,

bb) az Országgyűlés külső kényszer, illetve fenyegetés hatása alatt döntött,

bc) az Országgyűlés nem volt határozatképes,

bd) az Országgyűlés a minősített többséget igénylő törvényt, illetve törvényi rendelkezést egyszerű többséggel alkotta meg,

be) a megfontolás végett visszaküldött törvény újratárgyalása során megsértették a megismételt jogalkotói eljárásra vonatkozó, a (3) bekezdés szerinti eljárás szabályait, illetve követelményeit.

Valamennyi esetben az újra meghozott törvény olyan súlyos fogyatékoságban szenved, hogy azt érvényesen létrejöttnek tekinteni nem lehet. Itt az ún. abszolút alaki semmisség esetével állunk szemben, másszóval közjogi érvénytelenséggel, amely olyan súlyos fokú alkotmányellenességet jelent, hogy a köztársasági elnök az ilyen törvényt nem írhatja alá és a kihirdetést megtagadhatja. Ebben az esetben jogában áll a (4) bekezdés alapján a törvényelőzetes alkotmányossági vizsgálata végett az Alkotmánybírósághoz fordulni akkor is, ha korábban már élt a (2) bekezdés szerinti visszaküldési jogával, az ún. politikai vétóval.

7. Összefoglalva: az Alkotmány 26. §-ának helyes értelmezése alapján azt kellene kimondani, hogy e törvényszakasz (2) és (4) bekezdésében biztosított államfői jogkörök gyakorlása az említett esetekben egymást követően

és egymást nem kizáróan is érvényesülhet, ezért a köztársasági elnököt nem lehet elzárni az előzetes normakontrollhoz fűződő jogától a megismételt jogalkotói eljárást követően sem.

*Dr. Strausz János s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt ama megállapítással, amely szerint az Alkotmány 26. § (3) bekezdése szerinti előírása abban az esetben sem teszi lehetővé azt, hogy a köztársasági elnök az újtárgyalt törvénnyel szemben alkotmányossági aggályai orvoslása érdekében, előzetes alkotmányossági vizsgálatot kérjen az Alkotmánybíróságtól, ha az Országgyűlés a visszaküldött törvényt alkotmányellenes tartalommal módosította, illetve ha az újtárgyalást követően a köztársasági elnök egyéb alkotmányellenességet észlel.

Véleményem szerint, ha a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényt, amelynek elfogadásáról az Országgyűlés ismét határozott, módosították, akkor az elnök köteles a törvényt véleményezésre megküldeni az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését e módosítás következtében alkotmányellenesnek tartja, illetve ha azt észleli, hogy a törvény formai, eljárási okból alkotmányellenes, pl. közjogi érvénytelenségben szenved.

A jelen ügyben ezt az alkotmányértelmezési kérdést arra a sajátos szabályozásra lehet visszavezetni, ahogyan az Alkotmány 26. §-a a kihirdetésre megküldött törvénnyel kapcsolatban a köztársasági elnök feladatairól rendelkezik.

Az Alkotmány 26. §-a értelmében a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvénnyel (ha azt nem írja alá) két dolgot tehet:

— szabad belátása szerint joga van visszaküldeni a törvényt az Országgyűlésnek, ha a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, de erre nem köteles;

— viszont köteles azt megküldeni az Alkotmánybíróságnak, ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja. Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök nem jogosult aláírni az ilyen törvényt.

Az Alkotmány 26. §-a tehát kétfajta „vétót” szabályoz. Ezek célja és hatása egymástól jelentősen eltér.

Az Alkotmány 26. § (3) és (4) bekezdése látszólag egymásnak ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz. Míg az egyik szabály az újra megtárgyalt és ismét elfogadott ugyanazon törvény aláírására kötelezi a köztársasági elnököt, a másik rendelkezés az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatának kezdeményezésére kötelezi, ha a törvény valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.

Valójában nem ellentétes rendelkezésekről, hanem két, egymástól elkülönült jogosítványról van szó. A jelen esetben döntő jelentősége ezért nem a 26. § létrejötté történeti körülményeinek van, hanem annak, hogy az Alkotmány egészével a 26. § érintett bekezdéseinek milyen értelmezése van összhangban. Az Alkotmány 2. §-ának, 26. §-ának és 29. §-ának együttértelmezése alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy az Alkotmány értelmében erősebb érdek fűződik ahhoz, hogy az elnök által alkotmányellenesnek tartott törvényt ne hirdessék ki (az ilyen törvény ne lépjen hatályba az Alkotmánybíróság döntéséig), mint ahhoz, hogy ne szülessen olyan törvény, amellyel a köztársasági elnök nem ért egyet. Ez következik a kétfajta vétó eltérő következményeiből, a kétfajta vétó viszonyából, de a 26. §-on belüli sorrendiségükből is.

Ebből a megközelítésből következik, hogy az elnök az Alkotmány szabályai értelmében nem küldhet vissza olyan törvényt az Országgyűlésnek, amelyet alkotmányellenesnek tart (noha az ilyen törvénnyel bizonyosan nem ért egyet), és nem is írhat alá olyan törvényt, amelynek alkotmányellenességét észlelte. Az általa alkotmányellenesnek tartott törvényt — a rendelkezésére álló viszonylag rövid határidőn belül — köteles véleményezésre megküldeni az Alkotmánybíróságnak. Az alkotmányossági vétó tehát megelőzi a politikai vétót. A politikai vétó feltételezi, hogy az elnök a törvényt nem tartja alkotmányellenesnek.

Ezt erősíti az is, hogy az Alkotmány értelmében a pusztá egyet nem értést kifejezésre juttató vétó úgynevezett „tisztá” szuszpenzív vétó. Abban a vonatkozásban egyetértek a határozattal, hogy ha a törvényt az Országgyűlés újra megtárgyalja, és elfogadásáról — változtatás nélkül — ismét határoz, akkor az ezt követően megküldött törvény aláírása és kihirdetése kötelező. A politikai és az alkotmányossági vétó viszonyából következik az, hogy a változatlan, ismét elfogadott törvényt utóbb sem tarthatja alkotmányellenesnek a köztársasági elnök. Az elnöknek a politikai vétó gyakorlása előtt már állást kellett foglalnia az alkotmányellenesség kérdésében. Az elnök ehhez a döntéséhez kötvén van utóbb is, azt nem változtathatja meg. A vétó halasztó hatása könnyen elhárítható, a tiszta politikai vétó nem alkalmas arra, hogy érdemben akadályozza, korlátozza vagy elnehezítse a törvényalkotást.

Ezzel szemben ha az Országgyűlés a visszaküldött törvényt módosítja, véleményem szerint nem vitathatók el a köztársasági elnöknek az Alkotmányban előírt feladatai: a 26. § (4) bekezdése alapján előzetes normakontroll kezdeményezésére jogosult és köteles, ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.

Az Országgyűlés akkor, amikor a megfontolás végett visszaküldött törvényt újra megtárgyalja, jogosult azt módosítani, akár a köztársasági elnök észrevétele kereteit meghaladva is. Az elnök észrevételei csupán alkalmat adnak a törvény megfontolására, az észrevételek erre készíthetők a képviselőket, de nem korlátozzák a törvényhozás

jogát és az országgyűlési képviselők ezzel kapcsolatos tevékenységét. A változtatás jogát — amely tehát túlléphet az elnöki észrevételek keretein — nem lehet elvitatni az Országgyűléstől, hiszen az Alkotmány nem tartalmaz semmilyen korlátozást abban a tekintetben, hogy az újra meg tárgyalta és elfogadott törvény változhat-e a visszaküldött-höz képest.

A visszaküldött törvény alkotmányellenesnek tartott tartalmúvá is módosulhat. Annak kockázatát, hogy a törvény a változás folytán válhat alkotmányellenessé, a parlament kell hogy viselje. Ha a visszaküldött törvény szövege változik, előállhat az a helyzet, hogy az így elfogadott törvényt legjobb meggyőződése szerint az elnök alkotmányellenesnek tartja — akár formai, eljárási okokból, de még inkább tartalmi okból. Ilyenkor véleményem szerint nem zárható ki annak lehetősége, hogy az elnök előzetes normakontrollt kezdeményezzen.

Ellenkező esetben a politikai vétő gyakorlása „kioltaná” a köztársasági elnök előzetes alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó általános kötelezettségét. A többségi határozatnak az ettől eltérő értelmezése kiiktatja a visszaküldött törvénytől azt a vizsgálódást, amit a szerepe szerint az államszervezet demokratikus működése felett őrködő elnök végez a rendelkezésére álló idő alatt. A köztársasági elnök jogkörének a többségi határozat szerinti megszorító értelmezése az alkotmányossági vétő feltételeit illetően az Alkotmány védelmét csorbíthatja.

A politikai vétő funkciójával is ellentétes az elnököt arra kényszeríteni, hogy köteles legyen aláírni egy, szerinte alkotmányellenessé vált törvényt. Az Alkotmánynak az ilyen értelmezése a politikai vétő gyakorlásától tarthatja vissza a köztársasági elnököt — annak érdekében, hogy elkerülje azt a veszélyt, hogy a visszaküldött törvényt alkotmányellenessé vált tartalommal is ki kell hirdetnie. A többségi határozat szerinti értelmezés mellett az Alkotmány 2. §-ában, 26. §-ának (4) bekezdésében és 29. §-ában foglalt, a megfelelő jogalkotás biztosításához kapcsolódó alkotmányos garancia sérülhet.

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság 63/2003. (XII. 15.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában — *dr. Czucz*

Ottó és dr. Harmathy Attila alkotmánybírák különvéleményével — meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt e határozat kihirdetése napjával megsemmisíti. A megsemmisítés nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

2. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amely szerint a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat nem tartalmaz garanciális szabályokat az Alkotmány 26. §-ában szabályozott eljárás tekintetében.

3. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, amely kifogásolta, hogy az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény megalkotásával összefüggően az egészségügyi dolgozók jogállásáról, illetve a törvény végrehajtási rendeleteinek megalkotásáról szóló szabályozást a jogalkotó nem alkotta meg.

4. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 12. §-a, az egészségügyi ellátási szerződések pályáztatásával és a pályázatok elbírálásával, valamint a vagyoni biztosítékkal kapcsolatos részletes szabályokról szóló 97/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet, továbbá a közreműködői szerződésről és a közreműködő által végzett tevékenységről szóló 98/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a jogalkotásra vonatkozó indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyekben alapvetően az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Kórháztv.) egésze,

illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és — visszamenőleges hatályú — megsemmisítését kezdeményezték. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és azokat egy eljárásban bírálta el. Az indítványok az alábbiakat tartalmazták:

1.1. Az egyik indítványban arra tekintettel kérték a Kórháztv. alkotmányellenességének megállapítását, hogy „a törvényt eredményező jogalkotási folyamat eljárási rendje nem volt szabályszerű”.

Az indítványozók kifogásolták, hogy az Országgyűlés „lényegében érdemi vita nélkül és figyelmen kívül hagyva” a köztársasági elnök észrevételeit, változatlan formában fogadta el a megfontolásra visszaküldött Kórháztv.-t. A Kórháztv. újratárgyalása kapcsán figyelmen kívül hagyták a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) több rendelkezését (pl. az Országgyűlés ülésezésére, módosító javaslatok benyújtására, az országgyűlési képviselők és más érintettek értesítésére vonatkozó rendelkezéseket). A törvény elfogadására vonatkozó eljárási szabályok figyelmen kívül hagyása pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezte. Ezzel kapcsolatban az indítványozók több olyan alkotmánybíróági határozatra is hivatkoztak, amelyek a törvényalkotási folyamatra vonatkozó eljárási szabályok betartását a törvény érvényességi követelményeként határozták meg.

Az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontjába foglaltak megsértését is állították, mert a Kórháztv. újratárgyalásakor nem biztosították a köztársasági elnöknek, hogy az országgyűlési ülésen részt vehessen és felszólalhasson. Hivatkoztak a 675/B/2001. AB határozatra (ABH 2002, 1320.), mely az Alkotmány 26. §-a kapcsán kifejtette, hogy az Alkotmány „a törvényalkotási folyamat részesévé teszi a köztársasági elnököt” (ABH 2002, 1320, 1326.). Az indítványozók szerint a Kórháztv. újratárgyalásakor az Országgyűlés lényegében kiürítette a köztársasági elnöknek a törvényhozási folyamattal kapcsolatos jogosítványát.

Az indítványozók az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének sérelmét is állították. Arra hivatkoztak, hogy a népszuverenitás elve sérült azért, mert az Országgyűlés elnöke egyes országgyűlési képviselőket nem értesített a Kórháztv. újratárgyalására összehívott rendkívüli ülésről. Ezek a képviselők a törvény bizottsági tárgyalásáról sem értesültek. Ezért a bizottsági, valamint a plenáris ülésen nem gyakorolhatták országgyűlési képviselői jogaikat. Az indítványozók hivatkoztak továbbá az Alkotmány 26. § (2) bekezdésének a sérelmére is.

1.2. A Kórháztv. alkotmányellenességének utólagos megállapítására vonatkozó indítványukhoz kapcsolódóan azt is kérték az indítványozók, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért, mert „a Házsabály jelenlegi szabályozása nem tartalmaz kellő garanciákat az Alkotmány

26. §-ában szabályozott eljárás tekintetében”. Az eljárási szabályok hiánya tette lehetővé, hogy az Országgyűlés kiürítsen egy, a köztársasági elnök számára biztosított „alkotmányos jogot”. Az indítványozók szerint tehát hiányoznak a garanciális szabályok „arra nézve, hogy az Országgyűlésnek hogyan kell eljárnia, ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett küldi vissza az Országgyűlésnek”.

2. Egy másik indítványban az egész Kórháztv. alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezték az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 30. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel. Az indítványozó különösen azt kifogásolta, hogy „az állam a Kórháztörvénnyel jelentős részben lemond az egészségügyi ellátás állami rendszerének megszervezésével összefüggő feladatairól”.

Az indítványozó az állami és önkormányzati tulajdonban lévő egészségügyi szolgáltatók, illetve a nemzeti vagyon „kiürsítése” miatt az Alkotmány 10. § (1) bekezdése, illetve 12. § (2) bekezdése sérelmét állította.

Az indítványozó álláspontja szerint továbbá az állami, önkormányzati tulajdonban álló egészségügyi szolgáltatókban foglalkoztatottak számára bizonytalanságot eredményez a Kórháztv., s ez a jogbiztonság alkotmányos elvét sérti.

Ezen túlmenően az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjának, illetve 70/D. §-ának sérelmét látja abban, hogy a Kórháztv. „a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadsága elvének rendeli alá a legmagasabb szintű egészséghez fűződő jogok érvényesülését, s biztosításának és garantálásának állami kötelezettségeit”.

Az Alkotmány 44/C. §-ának sérelmét arra tekintettel kérte megállapítani, hogy a Kórháztv. — mint egyszerű többséggel elfogadott törvény — „alapvetően és önkényesen avatkozik be és módosítja az önkormányzatok feladatait és jogait az egészségügyi ellátásban”. Ennek szabályozása pedig csak az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénnyel lehetséges.

3. Egy további indítványban a Kórháztv. egyes rendelkezései, valamint a törvény alkalmazására való felkészülési idő hiányára tekintettel az egész törvény alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték.

Indítványukban kifejtették, hogy a Kórháztv. 3. § (2) bekezdése, 4. § (1) és (2) bekezdése, 9. § (1) bekezdés b) pontja, 12. § (1) bekezdése, 31. §-a, valamint 32. §-a olyan alkotmányellenes állapotot idéznek elő, amely az Alkotmány 70/D. §-ában, illetve 70/E. §-ában foglalt alkotmányos jogok sérelmét eredményezi.

Azt állították továbbá, hogy a Kórháztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja, 9. § (5) bekezdése, 13. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdés b) pontja, valamint 14—16. §-ai,

továbbá 22—23. §-ai az Alkotmány 60. § (1), (3) és (4) bekezdéseit sértik.

Az egész törvény alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését végül azért kezdeményezték, mert álláspontjuk szerint nem maradt kellő idő a Kórháztv. alkalmazására való felkészüléshez. Ezáltal sérült a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) és (4) bekezdése, s azon keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelménye.

4.1. Egy további indítványozó a Kórháztv. 3. § (2) bekezdése, 4. § (1) és (2) bekezdése, 8. § (1) bekezdés *b*) pontja, 9. § (1) bekezdés *b*) pontja és (5) bekezdése, 12. § (1) bekezdése, 13. § (1) bekezdés *a*) pontja és (2) bekezdés *b*) pontja, 14—16. §-a, 22—23. §-a, 31—32. §-a, továbbá az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet 1.) 12. §-a „alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálatát” kérte, de indítványának tartalma szerint a Kórháztv. egészére vonatkozóan kezdeményezte az alkotmányellenesség megállapítását, illetve annak megsemmisítését. Indítványában az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 9. § (2) bekezdése, 44/C. §-a, 70/A. §-a, 70/D. §-a és 70/E. §-a sérelmére hivatkozott.

4.2. Az indítványozó továbbá azt is kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is állapítson meg. Álláspontja szerint a Kórháztv. eredményeként az egészségügyi dolgozók jogállása „egyik napról a másikra” megváltozik. Jogbizonytalanságot eredményez ezért az, hogy nem alkották meg az egészségügyi dolgozók jogállására vonatkozó szabályozást, illetve a törvény hatálybalépésével a végrehajtási rendeletek sem készültek el. Ez a jogalkotói mulasztás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezi.

5. Két további indítványban, melyeknek tartalma azonos volt, az indítványozók a Kórháztv. „hatályon kívül helyezését” kérték, mivel a törvény „nem biztosítja az állampolgároknak” az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében, 13. § (1) bekezdésében, 70/D. § (1) és (2) bekezdésében, valamint 70/E. § (1) és (2) bekezdésében foglalt jogát.

Indítványukban kifejtették, hogy a Kórháztv. 3. §-a „az egészségügyi szolgáltatások területére megfelelő jogszabályi háttér és garancia rendszer nélkül engedi be a magántőkét”. A megfelelő „kontroll” hiányában pedig csökken a „betegellátás színvonala”, veszélybe kerül a „népegészségügyi célok megvalósítása”, az „ellátás igénybevételéhez való esélyegyenlőség” és az „egészségügyi dolgozók állása, illetve közalkalmazotti státusza és az ezzel járó jogosultságaik”, továbbá sérül a „szabad orvos- és intézményválasztáshoz való jog”.

A Kórháztv. 22. § (4) bekezdésével és 32. § (3) bekezdésével kapcsolatban kifogásolták, hogy az ún. „vagyonbi biztosíték minimum”, valamint az „ellátási kötelezettség teljesítéséhez rendelkezésre bocsátott célvagyon rendeltetésének megváltoztatása” következtében sérül a tulajdonhoz

való alkotmányos jog. Azt állították, hogy az „állampolgárok ezek fedezetét, a járulékfizetési kötelezettségüket jövedelmükből teljesítik, s ezáltal az ilyen befizetésekre is kiterjed a tulajdonhoz való jog védelme”.

6. További indítványozók a Kórháztv. egészének megsemmisítését — a törvény 27. §-ának, illetve 30—32. §-ainak külön kiemelésével — indítványozták. Indítványukban az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *c*) pontja, 26. § (2) bekezdése, 31/A. § (1) bekezdése, 70/A. § (1) bekezdése, valamint 70/D. § (1) bekezdése sérelmét állították.

Indítványuk indokolásaként előadták, hogy az Országgyűlés alkotmányellenesen járt el a Kórháztv. újratárgyalásánál, mert az Alkotmány „megfontolásra” vonatkozó előírásainak nem tett eleget. Álláspontjuk szerint a Kórháztv. ellentétes az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésével is, mert a köztársasági elnök indítványának „»csípőből tüzelve« történő — elvetése sértően megkérdőjelezi az Elnök ítélőképességét”. Kifejtették továbbá, hogy a Kórháztv. feleslegesen növeli az egészségügy kiadásait, s ezen keresztül indokolatlanul rontja a költségvetés egyensúlyát és fokozza az ország eladósodását, ezért ellentétes az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *c*) pontja szerinti „gazdaságosság követelményével”. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, valamint 70/D. § (1) bekezdése sérelmét pedig arra tekintettel állították, hogy a privatizált egészségügyi intézmények tulajdonosai által felszámított árak miatt milliós nagyságrendű tömegeket zárnak ki a korszerű gyógyító-megelőző egészségügyi szolgáltatások igénybevételétől.

7. Egy további indítványozó a Kórháztv., valamint a „96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet, a 97/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet, a 98/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet utólagos felülvizsgálatát” kérte. Indítványában a Kórháztv. egészének, illetve a kormányrendeleteknek a megsemmisítését nem kérte, azokat nem kifogásolta. Ezzel szemben kifejezetten megjelölte a Kórháztv. következő rendelkezéseit, amelyeknek a megsemmisítését kérte: „»gazdasági« társaság [12. § (1) bek.-ben] törlését — a vagyonértékesítés (31. §-át, teljes egészében) — a 32. § (1) bek.-sét”.

Ezen túlmenően a vagyontársulással, a többségi állami, önkormányzati tulajdonnal, a mentés, vérellátás, járványügy kizárólagos állami feladatként történő megtartásával, a gyógyszergyártók kizárásával, az „orvosi praxisközösség” lehetővé tételével, az állami, önkormányzati egyszemélyi felelős vezetés biztosításával, a tulajdonosi jogok gyakorlásával, a vagyontárgy elidegenítésével, a betegjogi képviselő kötelező bevonásával, a minősített többség előírásával, az érdekvédelmi szervezet hiányával, a kórházak nemzeti kincsé nyilvánításával kapcsolatos megállapítások kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványában több alkotmányi rendelkezésre hivatkozott: 2. § (2) bekezdés, 3. § (2) bekezdés, 19. § (2) bekezdés, 35. § (1) bekezdés *d*) pont, 44/C. § (1) bekezdés, 57. § (3) bekezdés, 70/E. § (1) bekezdés, 70/D. § (1) bekezdés. Indítványának indokolásában „aggódmalainak” sokaságát fejtette ki.

II.

1. Az Alkotmány vizsgált rendelkezései:

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„22. § (2) Az Országgyűlés alakuló ülését — a választást követő egy hónapon belüli időpontra — a köztársasági elnök hívja össze; egyébként az Országgyűlés ülésszakának és ezen belül az egyes üléseknek az összehívásáról az Országgyűlés elnöke gondoskodik.”

„26. § (1) A törvény kihirdetéséről, annak kézhezvételétől számított tizenöt napon — az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon — belül a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

(2) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.

(3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.

(4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.

(5) Ha az Alkotmánybíróság — soron kívüli eljárásban — az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és öt napon belül kihirdetni.

(6) A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette.”

„30/A. § (1) A köztársasági elnök

(...)

e) részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,

(...)”

2. A Házbizottság érintett rendelkezései:

„23. § A Házbizottság

(...)

t) az Országgyűlés ülésének napirendtervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi, és a karzaton — a férőhelyektől függően — ülőhelyeket biztosít az állampolgárok számára;

(...)”

„45. § (1) A köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, továbbá az általa benyújtott beszámoló országgyűlési vitája során az Országgyűlés előtt beszámolóra kötelezett részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésén.

(2) Ha a Házbizottság kivételt nem tesz, a köztársasági elnök, a miniszterelnök, továbbá — a Kormány nevében — a Kormány tagja bármikor felszólalhat.”

„47. § (1) Az ülés napirendjére az elnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek.”

„107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely — korábban megszavazott — rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével. Zárószavazás előtti módosító javaslatot az előterjesztő is benyújthat. Zárószavazás előtti módosító javaslatot írásban lehet benyújtani legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén szerepel az adott törvényjavaslat zárószavazása.

(2) A zárószavazás előtti módosító javaslatot az elnök az Alkotmányügyi bizottságnak adja ki. A költségvetési, pótköltségvetési, zárszámadási, illetve költségvetést módosító törvényjavaslathoz benyújtott zárószavazást megelőző módosító javaslatot az elnök a Költségvetési bizottságnak is kiadja.

(3) A zárószavazás megkezdése előtt a zárószavazás elhalasztását javasolhatja a kijelölt bizottság, illetve az Alkotmányügyi bizottság, amennyiben az (1) bekezdésben meghatározott módosító javaslatot kíván benyújtani. A zárószavazás elhalasztásáról — a javaslattevő indokainak meghallgatása után — az Országgyűlés vita nélkül határoz.

(4) A törvényjavaslat záró vitája az (1) bekezdés szerinti módosító javaslatok megtárgyalásából áll. A tárgyalásra, a vitára és a szavazásra a 105—106. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy amennyiben nem a Kormány az előterjesztő, akkor nyilatkoznia kell, hogy egyetért-e a törvényjavaslat elfogadásával. A zárószavazást megelőzően benyújtott módosító javaslat esetén a zárószavazást csak a törvényjavaslat záró vitája után lehet megtartani.

(5) Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, akkor a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. A szükséges minősített többség hiányában az 56. § rendelkezéseit azzal az eltérés-

sel kell alkalmazni, hogy az elnök köteles elrendelni a tárgyalási szünetet.”

„110. § (1) Ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi, azt az Országgyűlés legkésőbb hatvan napon belül napirendjére tűzi.

(2) A köztársasági elnök átíratát az Országgyűlés elnöke kiadja az Alkotmányügyi, valamint a kijelölt bizottságnak. Az eljárásra ezt követően a 107. § (2) és (4) bekezdéseit kell megfelelően alkalmazni.”

„111. § Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, az Országgyűlés elnöke felhívja az Alkotmányügyi Bizottságot és a kijelölt bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Az eljárásra ezt követően a 107. § (2) és (4) bekezdéseit kell megfelelően alkalmazni.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság a Kórháztv.-t kifogásoló indítványok közül először azokat az indítványi elemeket vizsgálta, amelyekben a törvény megalkotásával kapcsolatos eljárási szabálytalanságok miatt kezdeményezték az alkotmányellenesség megállapítását.

1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)” (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás — megfelelő indítvány alapján — a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.” (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint „[a] megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.” (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az indoklás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában — a hivatkozott határozatokra utalva — leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljá-

rási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.)

Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”. (ABK 2003. március, 90.)

A köztársasági elnök észrevételei nyomán lefolytatott újratárgyalás a törvényhozási folyamat része. A törvényhozási eljárás ide vonatkozó szabályai nyújtanak biztosítékot a törvény érdemi újratárgyalásához, ezért be nem tartásuk az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének megsértéséhez és egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelméhez vezet. Ez pedig az adott jogszabály formai alkotmányellenességét vonja maga után.

Az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatának megfelelően a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Kórháztv. megalkotásakor követtek-e el olyan eljárási szabálytalanságot, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézte elő.

1.1. Az Alkotmány 22. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés ülései — kivéve az alakuló ülés — összehívásáról az Országgyűlés elnöke gondoskodik. A Házzsabály — határidőkhöz kötötten — az Országgyűlés elnökének mérlegelésére bízta az ülés összehívását. Az ülés időpontját a Házzsabályban előírt határidőkön belül, ésszerű kerek között, az Országgyűlés működőképességét figyelembe véve kell meghatározni.

Az Országgyűlés elnöke 2003. június 23-án 10 órakor kapta kézhez a köztársasági elnök átíratát. Az Országgyűlés 2003. június 23-án 11 órától — meghatározott napirenddel — rendkívüli ülést tartott. A Kórháztv. újratárgyalására az Országgyűlés elnöke egy másik rendkívüli ülést hívott össze, mégpedig ugyanerre a napra 20 órai kezdettel. A Kórháztv. érdemi újratárgyalásával, illetve a köztársasági elnök észrevételeinek érdemi megvitatásával kapcsolatos, az ülést megelőző feladatokat a korábbi ülés alatt, azzal egyidőben kellett volna elvégezni. A folyamatos ülésezés miatt az aznap összehívott, a folyamatban lévő ülést közvetlenül követő újabb ülésre vonatkozóan az érdemi tárgyalás feltételeit nem biztosították. A Kórháztv. érdemi újratárgyalásának ellehetlenítése ellentétes a törvényalkotás ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel.

1.2. A törvényhozás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának lényeges feltétele, hogy az Országgyűlés ülésének összehívásáról, annak javasolt napirendjéről valamennyi képviselő megfelelő időben, a Házzsabály előírásainak megfelelően értesüljön. Ezt a célt szolgálja a Házzsabály 47. § (1) bekezdése, melynek értelmében a napirendi javaslatnak az ülést megelőzően két nappal történő megküldésével értesülnek a képviselők és a meghatározott érintettek az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről. Ez egyben a törvény újratárgyalásának kezdő időpontját meghatározó garanciális szabály. A Házz-

szabály 110. § (1) bekezdése ugyanakkor rögzíti az újratárgyalás megkezdésének végső időpontját is, mely szerint az Országgyűlés a visszaküldött törvényt a visszaküldésétől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi. A két határnap közötti 58 nap valamelyikén kell tehát az Országgyűlésben a törvény újratárgyalását megkezdeni.

A Házzsabály 47. § (1) bekezdése szerint az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal kell megküldeni a képviselőknek és a Házzsabály 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek. Amennyiben az országgyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogaikat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. Az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében az Országgyűlés működése, a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat kiszámíthatóságára, ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes.

Az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képviseleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogaik gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garatálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében.

A Kórháztv. újratárgyalására az Országgyűlés ülésének összehívására irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor: az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg. Az országgyűlési ülés napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyása nem pusztán a Házzsabály rendelkezését, hanem egyben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározottakat is sértette, mivel így a törvényhozási eljárás kiszámíthatatlanná vált.

1.3. A Házzsabály 23. § *t*) pontja szerint a Házbizottság az Országgyűlés ülésének napirend-tervezetét az ülést megelőző 48 órával korábban közzéteszi. Ez a rendelkezés elsősorban a nyilvánosság tájékoztatását segíti elő az Országgyűlés üléseiről, de a napirend tervezetének közzététele az országgyűlési képviselők értesítésére is szolgál. A közzététel, illetve a közzététel általi értesítés elmulasztása a képviselők jogainak gyakorlását, a plenáris és bizottsági vita ésszerű rendben történő lefolytatását, s ezáltal a törvényhozási folyamatot lehetetleníti el.

1.4. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *e*) pontja szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein.

Ennek az alkotmányi rendelkezésnek az érvényesülése érdekében a Házzsabály 47. § (1) bekezdése előírja, hogy az ülést megelőzően két nappal a köztársasági elnöknek is meg kell küldeni a napirendi javaslatot. Ez az egyik biztosítéka annak, hogy a köztársasági elnök az Alkotmányban garantált részvételi és felszólalási jogát az Országgyűlés ülésein gyakorolhassa. A köztársasági elnök részt vehet, de nem köteles részt venni az Országgyűlés ülésein. Ez az általa visszaküldött törvény újratárgyalására is vonatkozik, távolléte tehát nem akadályozza meg az újratárgyalást. Tekintettel azonban arra, hogy a törvény újratárgyalására az államfő észrevételei alapján kerül sor, ezért az államfő részvételi, illetve felszólalási jogának feltétlen biztosítása feltétele a törvény érdemi újratárgyalásának.

A köztársasági elnök előzetes értesítésére hasonló szabályok vonatkoznak, mint az országgyűlési képviselők értesítésére. Nem felel meg az értesítés a törvényhozás eljárási szabályainak, ha az nem a megfelelő módon, nem írásban, hanem például telefonon, faxon vagy e-mailen keresztül történik, illetve ha arra nem a Házzsabály 47. § (1) bekezdésében rögzített határidő megtartásával kerül sor.

1.5. A Házzsabály 107. § (1) bekezdése szerint a zárószavazás előtti módosító javaslatot legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával lehet benyújtani, amely ülésnap napirendjén az adott törvényjavaslat zárószavazása szerepel. Ez a rendelkezés vonatkozik a törvény újratárgyalására is.

A Kórháztv. újratárgyalására a 2003. június 23-án 20 órakor kezdődött rendkívüli ülésen került sor. Az országgyűlési képviselők a Kórháztv. újratárgyalására összehívott rendkívüli ülésről, illetve a napirendi javaslatról csak 15 óra után értesülhettek. Ezt követően az Országgyűlés még ülésezett, szavazásokat tartottak. Az országgyűlési képviselőknek tehát nem volt lehetőségük arra, hogy a Házzsabály 107. § (1) bekezdésének megfelelően módosító indítványt készítsenek, s nyújtsanak be. A módosító indítványok benyújtásának az ellehetetlenülése is akadályt képezte a Kórháztv. érdemi újratárgyalásának.

1.6. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában (a továbbiakban: 1. ABh.) rámutatott arra, hogy a köztársasági elnök az Alkotmány 26. §-ában rögzített jogköreivel a törvényhozást befolyásolhatja. A törvényhozó hatalom korlátozása a hatalommegosztás elvének tényleges megvalósulását biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a hatalommegosztás elvét a jogállamiság alkotóelemeként értelmezte [ABH 1993, 256, 261.]. A 28/1995. (V. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a „hatalmi ágak elválasztásának elve ugyanis nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.” [ABH 1995, 138, 142.]

Az Alkotmánybíróság az 1. ABh.-ban rámutatott arra is, hogy a köztársasági elnök az aláírási jogkörének gyakorlásával, illetve a törvény visszaküldésével vagy az Alkotmánybíróságnak történő megküldésével képezi korlátját az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének. Az Alkotmány 26. §-ában rögzített államfői jogosítvány tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott demokratikus jogállam érvényesülését szolgálja. Az 1. ABh. megállapította: „[a]z Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között: 1. a hatalommegosztás elve, 2. az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége, 3. az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása, 4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása.” Amennyiben a demokratikus jogállam megvalósulásának ezeket a feltételeit megsértik, akkor az egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelméhez is vezet.

Az 1. ABh.-ban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a köztársasági elnöknek a törvényhozást ellenőrző jogosítványa, illetve a köztársasági elnök jogkörén keresztül az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára irányuló alkotmánybírósági eljárás is a hatalommegosztás elvét szolgálja. A törvényhozás egyértelműen és kizárólagosan az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tevékenység, ám a köztársasági elnök a törvényhozási folyamatot érdemben korlátozó, ellenőrző jogkörrel rendelkezik; az Alkotmány 26. §-ában biztosított jogával élve az Országgyűlést a törvény újratárgyalására kötelezheti. Az 1. ABh. leszögezte: „A hatalommegosztás rendszerében azonban a hatalmi ágak, az alkotmányos szervek egymás működését, a hatáskörök gyakorlását nem akadályozhatják. A hatalommegosztás elvéből fakad az a követelmény, hogy a köztársasági elnök a törvényhez fűződő egyet nem értésével nem lehetetlenítheti el a törvényhozást. Az Országgyűléstől törvényhozási joga nem vonható el, csupán arra kényszeríthető, hogy korábbi döntését újra megfontolja, vagy eljárása során az alkotmányi előírásokat tiszteletben tartsa. A törvényalkotási jog elvonását jelentené az, ha a köztársasági elnök a törvényt mindaddig visszaküldhetné az Országgyűlésnek, amíg az nem kerül az államfő észrevételeinek megfelelő tartalommal elfogadásra. Az Alkotmánybíróság a törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata során, alkotmányosság megállapítása esetén csak tartalmi követelményeket határozhat meg, az Alkotmánynak megfelelő törvényszöveg meghatározására azonban nincs lehetősége.” Az államfői, s azon keresztül az alkotmányossági kontroll is csak korlátozottan, az Alkotmányban meghatározott módon gyakorolható tehát.

Az 1. ABh. utalt arra, hogy „[a]z alkotmányos demokráciában érvényesülnie kell az elválasztott hatalmi ágak együttműködési kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság a 3. ABh.-ban [36/1992. (VI. 10.) AB határozat] rámutatott arra, hogy »az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják.« (ABH 1992, 207, 218.)” Az alkotmányos szervek együttműködése nélkül az alkotmányos demokrácia elképzelhetetlen. A köztársasági elnök egyet nem értése, a törvény visszaküldését eredményező államfői észrevételek esetén is együttműködésre köteles az Országgyűlés és a köztársasági elnök, amiből következően a köztársasági elnök észrevételeit az Országgyűlésnek érdemben meg kell fontolnia. A két hatalmi ág az eljárási szabályokat szigorúan betartva, egymás jogait és hatáskörét nem sértve és nem korlátozva köteles részt venni a döntéshozatali eljárásban. Az együttműködési kötelezettség azt is jelenti, hogy a köztársasági elnöknek az észrevételeit olyan módon kell közölnie, hogy azok alapján valóban érdemi vitát lehessen lefolytatni a törvény újratárgyalására irányuló országgyűlési eljárásban.

Az Alkotmánybíróság az 1. ABh.-ban kifejtette, hogy a demokratikus jogállam feltételezi az egyes hatalmi ágak részére meghatározott hatáskörök és funkciók kölcsönös tiszteletben tartását és gyakorlásuk biztosítását. Léteznek ugyanis olyan hatáskörök, amelyek az egyes hatalmi ágak közötti együttműködési kötelezettségtől függetlenül gyakorolhatóak. Ezekben az esetekben a döntés teljes felelőssége az adott szervet terheli, amely hatáskörét, funkcióját gyakorolva úgy hozza meg a döntését, hogy arra vonatkozóan más szervnek nincs ellenőrzési joga. Ezekben az esetekben tehát nem terheli őket együttműködési kötelezettség.

Az 1. ABh. leszögezte: „[a] demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv — olykor folyamatos — együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének — a döntésnek — a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.”

A demokratikus jogállam elve tehát a törvényhozással szemben követelményként állítja, hogy a törvényhozást befolyásoló jogosítvánnyal rendelkező szervek egymás eljárási pozícióit és jogait tartsák tiszteletben. A hatalmi ágak kölcsönös ellensúlyozása biztosítja a hatalommegosztás elvének tényleges megvalósulását. Amennyiben a visszaküldött törvényről vita nélkül, illetve az érdemi vitát lehetetlenné téve, lényeges eljárási szabályok megsértésével, garanciális jelentőségű határidők figyelmen kívül hagyásával dönt az Országgyűlés, akkor az a köztársasági elnöknek az Alkotmányban biztosított, a törvényhozást korlátozó jogosítványát sérti, s a hatalommegosztás elvének érvényesülését lehetetleníti el. A köztársasági elnök

jogkörének kiüresítése ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében garantált demokratikus jogállam sérelmét eredményezi.

Az Alkotmánybíróság az 1. ABh.-ban kiemelte, hogy „[a]z Alkotmány 26. §-ával kapcsolatos eljárásokban valamennyi eljárási szabály egyaránt fontos. Minden eljárási szabály, minden eljárási szakasz azonos legitimációs erővel rendelkezik.” Az eljárási szabályok megsértése tehát a törvény közjogi érvénytelenségét vonja maga után.

Az 1. ABh.-ban az Alkotmánybíróság végül rámutatott arra, hogy „[a]z alkotmányos demokráciában az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartását elsősorban a döntéshozatalban résztvevő — ellenérdekű és olykor eltérő jogállású, eltérő funkciókat betöltő — szervek ellenőrzik és kényszerítik ki. Az eljárási szabályokat sértő módon meghozott döntés alkotmányos legalitását és legitimítását bármely, a döntéshozatalban részt vevő személy, szervezet vagy intézmény — jogszerűen és jogilag szabályozott eljárásban — kétségbe vonhatja. Ezen túlmenően — az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján — az ilyen döntéssel szemben bárki utólagos alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.”

A Kórháztv.-nyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a törvénynek a köztársasági elnök döntését követő újratárgyalása során az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását szolgáló jelentős eljárási szabályokat sértettek meg, amelynek következtében sérelmet szenvedett mind az Alkotmány 26. § (3) bekezdése, mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve és formálissá vált, kiüresedett az Alkotmány 26. § (2) bekezdésében a köztársasági elnök számára biztosított jogosítvány gyakorlása. Ennélfogva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hibás törvényhozási eljárás a törvény közjogi érvénytelenségét idézte elő.

Az indítványozók a Kórháztv. megsemmisítését kihirdetésének napjára (2003. június 30.) visszamenőleges hatállyal kérték megállapítani. Az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályt az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni, ám az Alkotmánybíróság ettől az időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség címen először semmisített meg törvényt. Az Abtv. 40—43. §-a a tartalmi alkotmányosértés megállapítása esetén követendő eljárást szabályozza. Általános szabályként a megsemmisítés *ex nunc* hatályú, vagyis a jogszabály a határozat kihirdetésének napján veszti hatályát. A tartalmi alkotmányellenesség kapcsán megállapított, a jogszabály megsemmisítésére vonatkozó szabályokat értelemszerűen a formai alkotmányosértés, így a közjogi érvénytelenség megállapítása esetén is alkalmazni kell. Közjogi érvénytelenség megállapítására a törvény olyan súlyos fogyatékosága esetén kerül

sor, amely az *ex tunc*, vagyis a törvény kihirdetése napjára visszamenő hatályú megsemmisítését indokolná. Jelen esetben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott, a jogállamiság követelményéből levezethető jogbiztonság elvére tekintettel döntött úgy, hogy a megsemmisítés hatályát nem a Kórháztv., hanem az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése napjával alapítja meg. Az Alkotmánybíróság határozata — a jogbiztonság elvére tekintettel, az Abtv. 43. § (2) bekezdésének megfelelően — a kihirdetése előtt létrejött jogviszonyokat (szerződéseket), illetve az ezekből fakadó jogokat és kötelezettségeket nem érinti.

Az Alkotmánybíróság — állandó gyakorlatának megfelelően [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 209.] — a Kórháztv. egészének formai okból történő megsemmisítése miatt a törvény alkotmányellenességét tartalmi okokból állító, a jelen határozat Indokolása I. rész 2., 3., 4.1., 5., 6., valamint 7. pontjába foglalt indítványi elemeket nem vizsgálta.

2. Az egyik indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték az indítványozók az Alkotmánybíróságtól arra hivatkozással, hogy „a Házzsabály jelenlegi szabályozása nem tartalmaz kellő garanciákat az Alkotmány 26. §-ában szabályozott eljárás tekintetében”.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében: az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, s ennek megfelelően a mulasztást elkövető szervet — határidő megjelölésével — felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértést állapít meg akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az „alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak”. [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.] Továbbá a 4/1999. (III. 31.) AB határozat szerint: „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányosértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.” (ABH 1999, 52, 57.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát lehetővé teszi mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértés megállapítását akkor is, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát teljesítette ugyan, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő.

A jogalkotó szerv tehát a jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog ér-

vényesülése, vagy biztosítása kényszerítően megköveteli. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] Az állam jogalkotói kötelezettsége — ahogy ezt az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) kiemelte — következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezés nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi. (1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 669.)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 26. §-ával kapcsolatban rámutat arra, hogy a törvényhozás záró szakaszát érintően a köztársasági elnök számára megállapított jogkör, illetve ezen államfői jogkör gyakorlásával kapcsolatos eljárás alapjait tekintve alkotmányi szinten szabályozott. A Házaszály a törvény újratárgyalásának kiegészítő, eljárási részletszabályait tartalmazza. A hatályos szabályozás — a jogalkalmazói, ez esetben a házbizottsági értelmezés által — megfelelt annak az elvárásnak, hogy annak alapján a törvény újratárgyalásával kapcsolatos eljárást lefolytasák, s erre eddig több alkalommal ténylegesen sor is került. Az eljárási szabályok vizsgálatára a jelen esetben is csupán azért került sor, mert nem tartották be azokat, s ez eredményezte a Kórháztv. megsemmisítését.

A meglévő szabályozás alkalmas tehát arra, hogy annak alkalmazásával és betartásával az Országgyűlés törvény újratárgyalására vonatkozó eljárást folytasson le, a hatályos szabályok alapján is működik a törvény újratárgyalásának intézménye. Eljárási szabályok hiánya miatt alkotmánysértő jogalkotói mulasztás tehát nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondására irányuló indítványt elutasította.

3. Egy további indítványban azért kérték a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert az indítványozó szerint jogbizonytalanságot eredményez, hogy a Kórháztv.-nyel összefüggően nem alkották meg az egészségügyi dolgozók jogállására vonatkozó szabályozást, illetve a törvény hatálybalépésével a végrehajtási rendeletek sem készültek el.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatával a Kórháztv.-t megsemmisítette. Nem állapítható meg tehát olyan jogalkotói feladat, amelynek alapján a már megsemmisített Kórháztv.-nyel összefüggő szabályozás megalkotása lenne szükséges. A Kórháztv.-nyel összefüggő további szabályozás hiányát kifogásoló — mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre irányuló — indítványt ezért az Alkotmánybíróság elutasította.

4.1. A Kórháztv. alkotmányellenességének megállapításával összefüggésben az egyik indítványozó a Korm. rendelet 12. §-a, más indítványozó a Korm. rendelet 1. egésze, az egészségügyi ellátási szerződések pályáztatásával és a pályázatok elbírálásával, valamint a vagyoni biztosítékkal kapcsolatos részletes szabályokról szóló 97/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet, továbbá a közreműködői szerződésről és a közreműködő által végzett tevékenységről szóló 98/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet vizsgálatát is kérte.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határo-

zott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 37. §-a értelmében az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok nem tartalmaztak határozott kérelmet a vizsgálni kért kormányrendeletek megsemmisítésére. Ezért az Alkotmánybíróság a két indítványt — mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant — visszautasította.

4.2. Az Alkotmánybíróság a Kórháztv.-hez kapcsolódó kormányrendeleteket, illetve miniszteri rendeletet — megfelelő indítvány hiányában — tartalmilag nem vizsgálta. A jogbizonytalanság elkerülése érdekében az Alkotmánybíróság a Kórháztv.-t nem ex tunc, hanem ex nunc hatállyal semmisítette meg. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a felhatalmazást adó jogszabály megsemmisítése nem érinti a felhatalmazás alapján elfogadott jogszabályok hatályát. Az ex nunc hatályú megsemmisítés következményeként nem válnak tehát formai okból alkotmányellenessé a korábban, felhatalmazás alapján megalkotott rendeletek. A Kórháztv. végrehajtása érdekében elfogadott rendeletek ebből következően formailag a törvény megsemmisítése után is bennmaradtak a jogrendszerben, ám azok jogforrási alapja megszűnt. A jogbizonytalanság elkerülése érdekében a jogforrási alapjukat veszített jogszabályoknak a jogrendszerből való kiiktatása azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkotó alkotmányos kötelessége, amely kötelezettség a határozat meghozatalának napjától fennáll.

5. Az egyik indítványozó általánosan kötelező érvényű megállapítások megfogalmazását kérte az Alkotmánybíróságtól. Az általános érvényű kötelezettségek megállapítása jogszabályi szintű szabályozást igényel, amely a jogalkotó hatásköre. Jogalkotói feladat ellátása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogalkotásra vonatkozó indítványt visszautasította.

A határozat közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czúcz Ottó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmath Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Strausz János s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 530/B/2003.

Dr. Czúcz Ottó alkotmánybíró különvéleménye

Elfogadom a többségi döntéssel meghozott határozat azon részét, amely az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvényt (a továbbiakban: Kórháztv.), annak közjogi érvénytelensége miatt megsemmisítette, ugyanakkor nem értek egyet a megsemmisítés időpontjával. Az Alkotmánybíróságnak e jogszabályt — álláspontom szerint — az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság védelme érdekében jövőbeni, vagyis pro futuro hatállyal kellett volna megsemmisítenie.

A többségi határozat maga is úgy rendelkezik, hogy a törvény megsemmisítése nem érinti a határozat közzétételé előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az indoklás pedig kifejti, hogy az Alkotmánybíróság azért nem élt a közjogi érvénytelenség esetén egyébként indokolható, ex tunc-, vagyis a törvény kihirdetése napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítés eszközével, mert figyelemmel volt a jogbiztonság követelményére. A jogbiztonság szempontjait azonban az Alkotmánybíróságnak — megítélésem szerint — nem csak a törvény kibocsátása és a megsemmisítő határozat kihirdetése közötti, hanem a törvény megsemmisítése és az új törvény meghozatala közötti időszakot tekintve is szem előtt kellett volna tartania.

A Kórháztv.-nek az AB határozat kihirdetésével történő megsemmisítése következtében olyan rendelkezések veszítik hatályukat, amelyek az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó alapvető, és az egyes egészségügyi szolgáltatókra vonatkozó különleges anyagi és eljárási szabályokat tartalmaztak. A megsemmisített törvény egyes szakaszai más jogszabályok alkalmazásához nélkülözhetetlen fogalmakat definiáltak; továbbá korlátozást jelentettek és garanciákat fogalmaztak meg az egészségügyi intézmények „egy-bentartása”, valamint a közvagyon védelme érdekében. Így például a Kórháztv. adta meg az egészségügyi szolgáltatások szakmai minimumfeltételeinek meghatározásához szükséges és a működési engedélyezés alapjául szolgáló „egészségügyi szakma” definícióját [2. § (1) bekezdés d) pont] és a „gyógyintézet” fogalmát [2. § (1) bekezdés e) pont]. E definícióknak a gyógyítás egységének és szakmai színvonalának védelme érdekében van jelentősége. A Kórháztv. zárta ki a szakorvosi rendelőintézeti és a kórházi szolgáltatásoknak a jövedelmezőség szerinti „szétदारabolását” azzal, hogy csak a komplex szolgáltatásra engedett szerződést kötni [14. § (3) bekezdés]. Megállapította az egészségügyi ellátási szerződés kötelező tartalmi elemeit [14. § (2) bekezdés], a szerződéskötést megelőző pályázati eljárást (15. §), a szerződés időtartamát (16. §), a szerződéskötésből kizárt egészségügyi szolgáltatókat (17. §), a szerződés megszűnésének eseteit (26. §), a fekvőbeteg gyógyintézeti ellátás tekintetében pedig külön vagyoni biztosítékot írt elő (22—23. §). Kizárólag a Kórháztv. szabályozta a már hatályon kívül helyezett, az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról és az orvosi tevékenység vég-

zésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény által bevezetett egészségügyi célvagyon jogintézményét (32. §). További garanciákat állapított meg az állami és önkormányzati vagyon privatizációja esetére, így például rögzítette, hogy az állami, önkormányzati társasági tulajdonrészek megszerzésére — az 50%-os tulajdoni hányad eléréséig — csak tőkeemelés formájában kerülhet sor [31. § (5) bekezdés] stb.

Mindezekből kitűnik, hogy a törvény az egészségügyi rendszer működésének egésze, s különösen a közérdek védelme szempontjából kiemelkedően fontos rendelkezéseket tartalmazott. Ezeknek a szabályoknak — a törvény formai alkotmányellenessége miatti, vagyis a rendelkezéseit érintő tartalmi, érdemi alkotmányossági vizsgálat nélküli — kiiktatása a jogrendszerből, az új törvény meghozataláig terjedő időszakban is súlyos zavarok forrásává válhat.

Még ha jóhiszeműen feltételezzük is, hogy a rendszer részeként vagy annak környezetében tevékenykedő egyetlen szereplő sem kíván visszaélni az így kialakuló szabályozási hiányosságok által kínált „lehetőségekkel”, könnyű belátni, hogy objektív okok miatt is előfordulhat: halasztathatatlanná válnak szükségessé, amelyek során zavart okozhat, hogy hiányoznak a törvény megsemmisítése miatt kiesett rendelkezések. Egy-egy magánszolgáltató halála vagy valamelyik egészségügyi vállalkozás csődje nyomán például gondoskodni kell az adott területen az egészségügyi ellátások nyújtásának újbóli megszervezéséről. Ennek során nagy valószínűséggel rendezni kell az adott szolgáltató kezelésébe került azon (többnyire korábbi közösségi forrásokból származó) vagyontárgyak sorsát is, amelyek eddig egészségügyi célvagyonnak minősültek. Ezeket a vagyontárgyakat a megsemmisített Kórháztv. garanciális szabályai szerint továbbra is csak egészségügyi célokra lehetett volna használni. A törvény azonnali hatályú megsemmisítésével azonban ezek a célvagyon védő korlátozások megszűntek. Egy esetleges felszámolási eljárásban az ilyen vagyontárgyak bármely célra értékesíthetővé válhatnak. Mindezek következtében a törvény garanciális szabályainak azonnali hatályú megsemmisítése nemcsak a jogbiztonságot, hanem az Alkotmány 70/D. §-ában rögzített legmagasabb szintű egészséghez való jogot is veszélyeztetheti.

Az Alkotmánybíróság már egy korai döntésében, a 10/1992. (II. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy a „jogszabály alkotmányellenessége következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen (...). Az Abtv. (...) lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az ex nunc hatályon kívül helyezés szabályától eltérjen, ha az adott esetben egy más időpont jobban szolgálja a jogbiztonságot.” (ABH 1992, 72, 74—75.)

Az Alkotmánybíróság ezt követő döntéseiben is következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy „[a] jövőbeni megsemmisítés lehetősége azáltal szolgálja a jogbiztonságot, hogy lehetővé teszi a törvényhozó számára új, immár alkotmányos jogszabály meghatározott időn belüli megalkotását anélkül, hogy az adott szabályozási területen — akár átmenetileg is — joghézag keletkezzék. A jog-

biztonság alkotmányos szempontja ugyanis adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalában nem tűri el a jöghézagot. Az Alkotmánybíróság ezért — a jöghézag elkerülése céljából — a jövőbeni megsemmisítéssel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására” [13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 95, 97.; lásd még: 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380.].

Az Alkotmánybíróságnak — megítélésem szerint — a mostani döntésében is a jövőbeni megsemmisítés eszközével kellett volna élni. Ha a Kórháztv. azonnali hatályú megsemmisítése nyomán akár csak egyetlen esetben is előfordul, hogy az ország bármely részében olyan szolgáltatási zavarok lépnek fel, amelyek nyomán akár egyetlen ember ellátatlan marad, vagy egészségkárosodást szenved el, ez — az én szakmai értékrendem szerint — már oly mértékben veszélyezteti a jogbiztonságot és legmagasabb szintű egészséghöz való alkotmányos jogot, hogy erre tekintettel indokolt lett volna az Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított lehetőséggel élni, s a közjogilag érvénytelennek minősített törvényt — egy, az új törvény meghozatalát lehetővé tevő határidő megszabásával — *pro futuro* hatályú döntéssel kellett volna megsemmisíteni.

Dr. Czucz Ottó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 2. pontjával és az erre vonatkozó indokolással. Álláspontom szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés nem határozta meg az Alkotmány 26. §-ával összefüggésben a köztársasági elnök átiratának megtárgyalására és a törvény újratárgyalására vonatkozó garanciális eljárási szabályokat. Indokaim a következők:

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-ának (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság akkor állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

A mulasztás a következők szerint állapítható meg:

Az Alkotmány 26. §-ának (2) bekezdése szerint a köztársasági elnök aláírás előtt — meghatározott határidőn belül — megfontolás végett visszaküldheti az Országgyűlésnek a törvényt, ha a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet. A 26. § (3) bekezdése szerint az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz.

A köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott törvénnyel szemben ezt a jogát az Alkotmány 29. §-ának

(1) bekezdésében meghatározott, az államszervezet demokratikus működése felett történő ellenőrző feladata alapján gyakorolja. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már rámutatott arra, hogy az Alkotmány 26. §-ának rendelkezései a köztársasági elnököt a törvényalkotási folyamat részesévé teszik (675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320, 1326.).

Az 525/G/2003. AB határozat rendelkező részének 2. pontja szerint a hatalommegosztás elve érvényesülésének egyik biztosítéka, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 26. §-ának (3) bekezdése alapján köteles a köztársasági elnök által megfontolás végett visszaküldött törvény érdemi újratárgyalására, és az érdemi újratárgyalást biztosító eljárási szabályoknak garanciális jelentőségük van a jogbiztonság és a hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése szempontjából.

A törvény újratárgyalásáról csak a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) tartalmaz egyes rendelkezéseket. Így a Házsabály 110. §-ának (2) bekezdése előírja a 107. § (2) és (4) bekezdésének a zárószavazás megkezdése előtti szakaszra vonatkozó szabályai alkalmazását. Hiányoznak azonban azok a garanciális eljárási szabályok, amelyek részletesen előírnák, hogyan valósul meg a köztársasági elnök észrevételei alapján a törvény érdemi újratárgyalása. (A Házsabálynak a zárószavazás előtti szakasz szabályai alkalmazására vonatkozó utaló rendelkezése alkotmányellenességének vizsgálatára nem érkezett be indítvány, így az Alkotmánybíróság ezzel a kérdéssel nem foglalkozott.)

A szabályozás hiánya miatt keletkező alkotmányellenes helyzet a következők alapján állapítható meg:

Az Alkotmánybíróság már 1992-ben kimondta az elvet, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakad az eljárási garanciák követelménye, és csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.]. Az Országgyűlésnek a köztársasági elnök észrevételei érdemi megtárgyalására vonatkozó kötelezettsége az Alkotmány 26. §-ának (3) bekezdésén alapul. Ennek a kötelezettségnek a teljesítését veszélyezteti az eljárási szabályok hiánya. Az alkotmányellenes helyzetet az Alkotmánybíróság a kialakult gyakorlata szerint abban az esetben is megállapítja, ha meghatározott kérdésre van ugyan valamilyen szabály, de az Alkotmányból levezethető tartalmú rendelkezés hiányzik [összefoglalóan 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 93.].

A fentiek alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet meg kellett volna állapítani, és fel kellett volna hívni az Országgyűlést jogalkotói feladatának teljesítésére.

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

CD-JOGÁSZ®
HIVATALOS JOGTÁR

A **MAGYAR KÖZLÖNY** alapján készült hivatalos és hatályos jogszabálygyűjtemény.

ONLINE
 A havi frissítésre alkalmas online szolgáltatásunk előfizetőinknek ingyenes.

ÁRGARANCIA
 Előfizetési díjaink az akció ideje alatt nem változnak, és más, hasonló szolgáltatást nyújtó termékekénél ezután is garantáltan kedvezőbbek lesznek.

SOKOLDALÚSÁG
 A jogszabály-szolgáltatást Magyar Közlöny faksimile, EU Szakjogász, Adó és Ellenőrzési Értesítő, Bírósági Határozatok, KSH-jelzőszámok, Iratmintatár is kiegészíti.

12+1

MOST RENDSZERBELÉPÉSI DÍJ NÉLKÜL!

Akciónk keretében a havi frissítéseken kívül most ingyenesen eljuttatjuk Önnek a **2003. évi záró CD-t** is, amely a hatályos jogszabályok év végi állapotát tartalmazza (a példány értéke 12 000 Ft + áfa*).

Előfizetem a CD-JOGÁSZ® Hivatalos Jogtár 1 / 5 / 10 / 25 / 50 munkahelyes változatát egy évre példányban.

Éves előfizetési díj: **48 000 / 64 000 / 80 000 / 96 000 / 112 000 Ft + áfa**, rendszerbelépési díj nincs.

Előfizetés időtartama: 2004. január–december.

Név, cím:

Ügyintéző, telefon:

Kézbesítési cím és név:

Dátum: Cégszerű aláírás:

Az akció a 2003. december 31-ig beérkezett új, éves előfizetésekre vonatkozik. Kérjük, hogy a szelvényt a Magyar Hivatalos Közlönykiadó **1394 Budapest 62, Pf. 361** postacímére, illetve a **266-8906**-os vagy a **266-5190**-es faxszámra küldje vissza. Megrendelését feladhatja a **www.mhk.hu** honlapon vagy a **cdjogasz@mhk.hu** e-mail-címen is.

*Darabonkénti listaár. Ha ezt a kedvezményt nem kéri, **Házi Jogtanácsadó** című lapunk egyéves, ingyenes előfizetését is választhatja. Ebben az esetben választását jelezze itt: ☐

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosan tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2004. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel).

Azesetleges módosítás szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni.

Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be.

Készpénzes befizetés kizárólag a Közlönyboltban (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levélcím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2004. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát nem tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	63 600 Ft/év	Munkaügyi Közlöny	9 840 Ft/év
Hivatalos Értesítő	9 360 Ft/év	Oktatási Közlöny	15 360 Ft/év
Határozatok Tára	14 640 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	20 160 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	3 600 Ft/év	Statisztikai Közlöny	8 400 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	12 240 Ft/év	Szociális Közlöny	9 840 Ft/év
Bányászati Közlöny	3 120 Ft/év	Turisztikai Értesítő	7 440 Ft/év
Béltügyi Közlöny	16 320 Ft/év	Ügyességi Közlöny	4 320 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	16 560 Ft/év	Vízügyi Értesítő	8 160 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	11 520 Ft/év	Házi Jogtanácsadó	3 120 Ft/év
Gazdasági Közlöny	15 360 Ft/év	Magyar Közigazgatás	6 000 Ft/év
Hírközlési Értesítő	4 080 Ft/év	Pénzügyi Szemle	14 640 Ft/év
Ifjúsági és Sport Értesítő	3 120 Ft/év	Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevele	3 120 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	10 320 Ft/év	Élet és Tudomány	7 440 Ft/év
Informatikai és Hírközlési Közlöny	13 680 Ft/év	Ludoví Noviny	1 680 Ft/év
Környezetvédelmi Értesítő	9 360 Ft/év	Neue Zeitung	3 120 Ft/év
Közlekedési Értesítő	15 600 Ft/év	Természet Világa	4 080 Ft/év
Kulturális Közlöny	12 240 Ft/év	Valóság	4 800 Ft/év
Külgazdasági Értesítő	12 720 Ft/év		

Tájékoztatjuk előfizetőinket, hogy 2004. január 1-jétől a Cégközlöny elektronikus formában (CD-n) jelenik meg.

Éves előfizetési díja: 58 800 Ft/év.

A CD-Jogász HIVATALOS JOGTÁR hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2004. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	48 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	96 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	64 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	112 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	80 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	128 000 Ft

Egyszeri belépési díj: 6000 Ft.

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2003-as évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti külalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően.

Hatályos jogszabályok online elérése: a naponta frissített adatbázis az interneten keresztül érhető el a www.mhk.hu címen. További információ kérhető a 06 (80) 200-723-as zöldszámon.

A **Házi Jogtanácsadó** című lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címen:

Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. 1394 Bp. 62. Pf. 357 vagy faxon: 318-6668, vagy a www.mhk.hu/hj internetcímen található megrendelőlapon.

Telefon: 266-9290/234, 235 mellék.

Éves előfizetési díja 3120 Ft + áfa.

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Pulay Gyula. A szerkesztésért felelős: dr. Müller György. Budapest V., Kossuth tér 1—3.

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. (tel./fax: 267-2780) szám alatti közlönyboltjában, illetve megrendelhető a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

2003. évi éves előfizetési díj: 62 496 Ft. Egy példány ára: 140 Ft 16 oldal terjedelemig, utána + 8 oldalanként + 140 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközből emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

03.2609 — Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert.