

Ügyszám: **679/B/2002**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Kukorelli István Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **50/2003. (XI. 5.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2003/566**

Kelte: **Budapest, 2003.11.03**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítványok, továbbá alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésének megfelelően az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének megfelelően érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének és 59. § (1) bekezdésének megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok; valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével összhangban lévő jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. március 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról szóló 41/2002. (VII. 12.) OGY határozat alkotmányellenes, ezért azt elfogadásának napjára, 2002. július 9-re visszamenőleges hatállyal megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság az Alkotmánybíróságon 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben alkotmányellenesen járt el.

Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy az Alkotmánybíróságon 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben a jogorvoslat igénybevételének határideje a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvényi rendelkezés hatálybalépésével kezdődik.

4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 36. § (5) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 42/2002. (VII. 12.) OGY határozat alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1.1. Az Országgyűlés 2002. július 9-i ülésnapján elfogadta és a Magyar Közlöny 2002. július 12-i számában közzétette a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról szóló 41/2002. (VII. 12.) OGY határozatot (a továbbiakban: Ogyh1.). Ezzel egy időben az Országgyűlés elfogadta és közzétette a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 42/2002. (VII. 12.) OGY határozatot (a továbbiakban: Ogyh2.).

1.2. Az Alkotmánybírósághoz 2002. szeptember 13-án indítvány érkezett, amelyben az indítványozó az Ogyh1. alkotmányellenességének utólagos megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte, mert - álláspontja szerint - az Ogyh1. ellentétes a jogbiztonság és a hatalommegosztás követelményével, továbbá sérti az érintettek alkotmányos érdekeit, és hátrányos megkülönböztetést tartalmaz. Az indítványban kifejtettek szerint az Ogyh1. a jogalkotásról

szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapján állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül, és olyan normatív rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek nem az Országgyűlés által irányított szervekre, illetve a képviselőkre vonatkoznak. Ezzel összefüggésben az indítványozó utalt arra, hogy az Ogyhl. "olyan alapjogokat érint, amelyek csak törvényben rendezhetők, korlátozhatók".

A hatalommegosztás elvére hivatkozva kifogásolta az indítványozó, hogy az Ogyhl. olyan tevékenység végzéséről rendelkezett, amely nem tartozik sem az Országgyűlés, sem az országgyűlési bizottságok hatáskörébe. "A múltban politikai szerepet vállalt személyek vonatkozásában múltbeli ténykedésükről csak Bíróság hozhat - törvény alapján, fair eljárás keretében [...] - marasztaló vagy akár megállapító döntést."

Az indítványozó emellett azt állította, hogy az Ogyhl.-gyel vizsgálat alá vont személyek jó részénél az adatok már nem közérdekű adatok, azokra kiterjed a személyes adatok alkotmányos védelme, s ezért felhasználásukhoz az érintett beleegyezése vagy törvény rendelkezése szükséges.

Végezetül az indítványozó szerint az Ogyhl. ellentétes az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvénnyel (a továbbiakban: Etv.).

1.3. Az Alkotmánybíróság főtítkárának előkészítő eljárását követően az Alkotmánybíróság 2002. november 8-án alkotmánybírósági eljárásra alkalmasnak minősített egy másik beadványt, amelyben az indítványozó - az első indítványban is szereplő alkotmányossági kifogások megfogalmazásán túl - úgy érvelt, hogy Ogyhl. új személyi körre terjesztette ki az "átvilágítást", és "ezt részben visszamenőleg, részben diszkriminatív módon tette."

1.4. Az Alkotmánybírósághoz 2002. november 18-án az Ogyhl. visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményező alkotmányjogi panasz érkezett. Az indítványozó az Ogyhl.-gyel kapcsolatban az alábbi alkotmányossági kifogásokat fogalmazta meg: sérti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság követelményét, mert országgyűlési bizottságnak nincs hatásköre az Ogyhl. által érintett személyi kör vizsgálatára; ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg; az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközik, mert az eljárás alá vont személyek nem alanyai, hanem tárgyai az eljárásnak; sérti az 57. § (1) és (5) bekezdését, mert nem garantálja sem a bírósághoz fordulás jogát, sem a jogorvoslathoz való jogot; ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével, mert nem rendelkezik a bizottság által begyűjtött és felhasznált adatok kezeléséről.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője az alkotmányellenesnek tartott norma alkalmazásával kapcsolatban kifejtette: "Mivel 1990-1994 között különböző tisztségekben kormányzati politikai szerepet töltöttem be, az általam sérelmezett határozat által felállított vizsgálóbizottság az én vonatkozásomban is folytatott vizsgálatot."

Az indítványozó álláspontja a jogorvoslati lehetőségekről a következő: "az országgyűlési határozat következtében a parlamenti vizsgálóbizottság - alkotmányos jogaim súlyos sérelmét előidézve - vizsgálatot indított és folytatott ellenem, nem áll módomban rendes bírósághoz fordulni, az engem ért jogsérelem orvoslására nincs más jogorvoslati lehetőségem, mint az, hogy a T. Alkotmánybíróságnál indítványozom az

alkotmányellenesség megállapítását [...]". Mivel a bizottság nem készített jelentést, az indítványozó a bizottság megszűnésének napját tekintette az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló 60 napos időtartam kezdőnapjának.

1.5. Az Alkotmánybírósághoz 2002. november 25-én újabb indítvány érkezett az előzőekkel összefüggő tárgykörben. Az indítványozó kezdeményezte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Álláspontja szerint törvényben és nem országgyűlési határozatokban kell szabályozni az országgyűlési vizsgáló- és eseti bizottságok tevékenységét és jogait, mivel az ilyen bizottságok működése kiterjedhet a nem az Országgyűlés által irányított szervekre és személyekre is. "Ez a hiányosság az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, 59. §-át, 61. § (3) bekezdését, 57. § (1) bekezdését és 57. § (5) bekezdését sérti. Személyek alapvető jogait korlátozó eljárási és anyagi normák törvéynél alacsonyabb jogforrási szinten születhetnek, ezek a jogforrások még jogszabálynak sem minősülnek, továbbá nem biztosított a vizsgálóbizottság döntéseivel kapcsolatban sem a bírói út, sem a jogorvoslat."

Az indítványozó emellett kezdeményezte az Ogyh1. valamint az Ogyh2. egészének, továbbá a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házzsabály) 36. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Ogyh1. és az Ogyh2. esetében az indítványozó a megsemmisítésre vonatkozó kezdeményezését azzal indokolta, hogy ezek a határozatok törvényi alap nélküliek. A Házzsabály 36. § (5) bekezdésének megsemmisítését az indítványozó azért kezdeményezte, mert álláspontja szerint országgyűlési határozat nem adhat felhatalmazást arra, ami a Házzsabály támadott rendelkezésében szerepel.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság eljárása során az Ogyh1.-gyel felállított vizsgálóbizottság tevékenységéről tájékoztatást kért az Országgyűlés elnökétől, aki eljuttatta az Alkotmánybírósághoz a bizottság tagjai és kormánypárti tagjai által elkészített összefoglaló átiratot. Az Alkotmánybíróság emellett eljárása során megkereste az adatvédelmi biztost.

2.1. Az Alkotmány jelen ügyben érintett rendelkezései:

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

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

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

"21. § (2) Az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjaiból, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki.

(3) Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni."

"54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani."

"57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el."

"57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja."

"59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog."

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

"61. § (3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."

2.2. A Házzsabály jelen ügyben érintett rendelkezései:

"Az ideiglenes bizottságok

34. § (1) Az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki, továbbá a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat (a vizsgáló- és az eseti bizottság a továbbiakban együtt: ideiglenes bizottság).

(2) Az ideiglenes bizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslatához nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely

- a) a vizsgáló bizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára,
- b) az eseti bizottság elnevezésére, a feladatkörébe utalt ügyre vonatkozik.

Az eseti bizottságokra vonatkozó külön szabályok

35. § (1) Az eseti bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg.

(2) h.k.

(3) Az eseti bizottság működésének szabályaira - az Országgyűlés vagy az eseti bizottság eltérő rendelkezése hiányában - az állandó bizottság működésére vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell. A bizottság elnöke és alelnöke csak képviselő lehet, a bizottság nem képviselő tagjait szavazati jog nem illeti meg.

A vizsgálóbizottságra vonatkozó külön szabályok

36. § (1) A vizsgálóbizottság létrehozatalára, működésére, elnevezésére, a vizsgálat tárgyának meghatározására és a vizsgálóbizottság megszűnésére az eseti bizottságra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az e §-ban foglalt eltérésekkel.

(2) A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.

(3) A vizsgálóbizottság tagja csak országgyűlési képviselő lehet.

(4) h.k.

(5) A vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít,

amelynek tartalmaznia kell

- a) a bizottság feladatát;
 - b) a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket;
 - c) a bizottság ténybeli és jogi megállapításait;
 - d) annak bemutatását, hogy megállapításait milyen bizonyítékokra alapította;
 - e) a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan;
 - f) - amennyiben ez a bizottság feladatához tartozott - javaslatot a szükséges intézkedésekre.
- (6) h.k."

2.3. A Jat. 46. §-a így rendelkezik:

"(1) Az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.

(2) E rendelkezés nem érinti az (1) bekezdésben felsorolt szervezetek az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát."

II.

1. Az Alkotmánybíróság először az országgyűlési ideiglenes bizottságok szabályozása terén mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt vizsgálta meg.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánynak az alapjogok korlátozásáról [8. § (2) bekezdés], a bírósághoz fordulás jogáról [57. § (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogról [57. § (5) bekezdés], a személyes adatok védelméhez való jogról (59. §), valamint a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényről [61. § (3) bekezdés] szóló rendelkezéseivel ellentétes jogalkotói mulasztásnak minősül az, hogy nem törvény, hanem csupán országgyűlési határozatok, illetve országgyűlési bizottsági döntések határozzák meg az Országgyűlés vizsgáló- és eseti bizottságainak tevékenységét és jogait.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló hatáskörében ezért jelen esetben azt kellett megvizsgálnia, hogy az országgyűlési bizottságokra vonatkozó szabályozás hiányos-e olyan értelemben, hogy az mulasztásnak minősüljön. Amennyiben a mulasztás megállapítható, azt kell eldönteni, hogy alkotmányellenességet okozó mulasztásról van-e szó.

Mindezekhez szorosan kapcsolódó kérdés, hogy milyen jogforrási szintet igényel a hiányzó szabályozás, azaz törvényi vagy

csupán normatív országgyűlési határozati formára van-e szükség. Ezeknek az alkotmányossági kérdéseknek a megválaszolása érdekében az Alkotmánybíróság szélesebb alkotmányjogi összefüggésben vizsgálta az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési funkcióját, és annak jogi szabályozását.

Jelen esetben az esetleges alkotmányellenes mulasztással összefüggő jogforrási vizsgálat kizárólag az országgyűlési bizottságok ellenőrző, vizsgálati funkcióját meghatározó rendelkezésekre vonatkozott.

2.1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az országgyűlési bizottságokra, azon belül a vizsgáló- és eseti bizottságokra vonatkozó, a jelen ügy szempontjából lényeges jogi normákat. Az országgyűlési bizottságok vizsgáló, ellenőrző funkcióját az Alkotmány 21. §-a alapozza meg, amely az állandó bizottságok alakításáról rendelkezik, és lehetővé teszi bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottság kiküldését [(2) bekezdés], továbbá kimondja, hogy az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és mindenki köteles a bizottságok előtt vallomást tenni [(3) bekezdés].

A bizottsági rendszerre és a bizottságok vizsgáló, ellenőrző funkciójára vonatkozó részletes szabályokat a Házzsabály állapítja meg. Az Országgyűlésben a Házzsabály alapján állandó és ideiglenes bizottságok működnek.

Az állandó bizottság az Országgyűlésnek - egyebek mellett - "a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alkotmányban és más törvényekben, a Házzsabályban, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja." [29. § (1) bekezdés] Az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik, de az Országgyűlés - a kötelezően létrehozandó bizottságok kivételével - állandó bizottságot bármikor létrehozhat, átalakíthat, megszüntethet. [28. § (2) és (3) bekezdés] Az Országgyűlés valamely intézkedésről, vizsgálatról vagy valamely szerv tevékenységéről tájékoztató jelentés készítésére kérheti fel az állandó bizottságot. [30. § (1) bekezdés; 89. § (1) bekezdés] Ezen túl az állandó bizottság a működési területét érintő bármely kérdést saját elhatározása alapján is megtárgyalhat, és abban állást foglalhat. Ilyen esetben a bizottság tájékoztatóban hozza nyilvánosságra állásfoglalását. [30. § (3) bekezdés]

Az országgyűlés ideiglenes bizottságként eseti bizottságokat és vizsgálóbizottságokat hozhat létre.

Az eseti bizottság "a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügynek a határozatban megállapított ideig történő intézésére" jön létre. Feladatkörét és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés határozza meg a bizottság felállításakor. Az eseti bizottságnak - szavazati jog nélkül - nem országgyűlési képviselő tagja is lehet. Az eseti bizottság működésére az állandó bizottságok működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha az Országgyűlés vagy az eseti bizottság másképpen rendelkezik. [34. § (1) bekezdés, 35. §]

Vizsgálóbizottságot "bármely kérdés megvizsgálására" létrehozhat az Országgyűlés. Amennyiben a képviselők legalább egyötöde indítványozza, a vizsgálóbizottságot az Országgyűlésnek létre kell hoznia. Vizsgálóbizottságnak csak országgyűlési képviselő tagja lehet. A bizottság tevékenységéről jelentést készít a Házzsabály 36. § (5) bekezdésében meghatározott tartalommal. Egyebekben a vizsgálóbizottságokra az eseti bizottságokra vonatkozó

szabályokat, azok hiányában az állandó bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. [34. § (1) bekezdés, 36. §]
A Házzsabály IV. részének (Az Országgyűlés tárgyalási rendje) 2. fejezete állapítja meg a bizottsági ülésezési rend általános szabályait, amelyek értelemszerűen vonatkoznak az állandó és ideiglenes bizottságok ellenőrző, vizsgáló tevékenységére is. A Házzsabály jelentős teret ad a bizottsági önszabályozásnak azzal, hogy kimondja: "Megalakulása után a bizottság meghatározza ülésezési rendjét." [67. § (1) bekezdés] "A bizottságok működési rendjüket - a Házzsabály rendelkezéseit figyelembe véve - maguk határozzák meg." [81. § (1) bekezdés]

2.2. Az Alkotmánybíróság számba vette a kifejezetten az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési funkciójára vonatkozó, a jelen ügy szempontjából jelentős jogi normákat. A Házzsabály 68. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a bizottsági tagok kétötödének kérésére a bizottság meghallgatást tart. A 73. § a szakértők meghívását és felszólalását szabályozza. A zárt bizottsági ülésről készült jegyzőkönyv tartalmát szabályozó 78/A. § említi "a meghallgatott vagy a bizottság előtt vallomást tevő személy nyilatkozatát". A 139. § a titokvédelem tárgykörében az államtitok és a szolgálati titok védelméről rendelkezik.

Külön rendelkezik a Házzsabály a vezető közjogi tisztségviselők megválasztásával, illetve ellenőrzésével kapcsolatos bizottsági meghallgatásokról, beszámolókról. A 132. § (3) bekezdése kimondja: "Ha törvény valamely tisztségviselő megválasztása vagy kinevezése előtt a jelölt országgyűlési bizottság előtt történő meghallgatását írja elő, az erre hatáskörrel rendelkező bizottság a jelöltet meghallgatja, és a személyi javaslatot véleményezi. A jelölt miniszterre történő kinevezésének támogatásáról a bizottság nyílt szavazással határoz." Ezzel összefüggésben a 68. § (4) bekezdése így rendelkezik: "A bizottság köteles évente legalább egy alkalommal meghallgatni azt a minisztert, akit kinevezése előtt meghallgatott."

2.3. Az Alkotmány és a Házzsabály ismertetett rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés bizottságainak ellenőrző, vizsgáló funkciója közvetlenül az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdéséből következik. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége sem az Alkotmány, sem a Házzsabály alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz. Az állandó bizottságok, az ideiglenes eseti bizottságok és az ideiglenes vizsgálóbizottságok egyaránt folytathatnak vizsgálatokat, és elláthatnak ellenőrző funkciót. Az egyes bizottsági formák annyiban jelentenek különbséget, hogy míg az állandó és az eseti bizottságoknak nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása, addig a vizsgálóbizottságok kifejezetten azzal a céllal jönnek létre, hogy konkrét ügyekben vizsgálatot folytassanak, és arról az Országgyűlés számára jelentést készítsenek. Mindez azonban a hatályos szabályozás szerint nem zárja ki azt, hogy a vizsgálóbizottságon kívül más bizottságok is - az Országgyűlés rendelkezése vagy bizottsági döntés alapján - valamely ügyben vizsgálatot folytassanak.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy általában az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a vizsgálati eljárásról, az igénybe vehető eszközökről és módszerekről sem a Házzsabály, sem más jogi norma nem tartalmaz koherens és részletes szabályozást. A Házzsabály alapvetően a bizottságok önszabályozására bízta a vizsgálati eljárások

rendjének meghatározását.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alkotmány milyen követelményeket támaszt a jogalkotóval szemben az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrző tevékenységének garanciális szabályozása érdekében.

3.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az országgyűlési bizottságoknak a közvetlenül az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdéséből következő vizsgálati, ellenőrző szerepe két alkotmányos szabályra vezethető vissza.

3.1.1. Az egyik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint magában foglalja a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériumát, a hatalommegosztás elvét. Ebből az elvből következik, hogy nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]

A hatalommegosztás elvének a magyar államszervezetben érvényesülő intézményi és garanciarendszerének alapjait az Alkotmány tartalmazza. Ennek a garanciarendszernek a részét képezi - számos más alkotmányos intézmény mellett - az országgyűlési bizottságok vizsgálati funkciójának alkotmányi elismerése és házszabályi körülhatárolása, továbbá mindazok a törvényi szabályok, amelyek vezető közjogi tisztségek betöltőinek (jelöltjeinek) országgyűlési bizottsági meghallgatását írják elő. Jelentős részben a kormányzati munka és így a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálja, hogy az Országgyűlés bizottságai révén vizsgálatokat folytathat, és köteles beszámoltatni a minisztereket. A vizsgálati lehetőségek és a beszámolási kötelezettségek az Országgyűlés információszerzését biztosítják, ami elengedhetetlen az ellenőrző funkció érvényesüléséhez.

3.1.2. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati funkciója a jogállamiság részét képező hatalommegosztás elve mellett következik az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből is, amely alapvető jognak ismeri el a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (az információs szabadságot) és a véleménynyilvánítás szabadságát. A két jog az egyéni önkifejezés szabadságának előmozdítása mellett a közügyek megvitatásának szabadságát biztosítja. A kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele. A szabad véleménynyilvánítás joga pedig a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok között, s "anyajoga" többféle szabadságjognak, a "kommunikációs" alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A társadalom szellemi gazdagodása a véleménysszabadságtól is függ: csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad vitában ütközhetnek ellentétes vélekedések, és ha a káros nézetek is napvilágra kerülhetnek. "Történelmi tapasztalat, hogy

mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele." [Előszőr: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

Az Országgyűlés nemcsak a normaalkotásban, hanem a közügyek megvitatásában is kiemelkedő és mással nem helyettesíthető szerepet tölt be. A közügyek vitatásának egyik lényeges parlamenti fórumát jelentik a közügyekben vizsgálatot folytató, illetve a közjogi tisztségviselők meghallgatását végző országgyűlési bizottságok. A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől **a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.**

3.1.3. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az említett alkotmányossági szempontok alapján határozható meg az országgyűlési bizottsági vizsgálati eljárásának viszonya a bírósági eljárásokhoz. Annak ellenére, hogy a bizottsági vizsgálatok számos eleme a bírósági eljárásokra emlékeztet, a két eljárás között alapvető különbségek vannak.

Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban a bíróságok gyakorolják az igazságszolgáltatást. Az 50. § (1) bekezdése szerint a bűncselekmények elkövetőinek büntetése a bíróságok feladata. Az 50. § (3) bekezdése a bírák függetlenségéről és politikai tevékenységük tilalmáról rendelkezik. Az Alkotmány említett rendelkezéseivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több alkalommal megállapította: "A bírói hatalom - amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól - az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát, - amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik - döntően az ítélezésben ölt testet." [Előszőr: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.] "[A] bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, "politikai jellegű" hatalmi ággal szemben állandó és semleges". [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1991, 256, 261.]

Ezzel szemben a vizsgálatot végző parlamenti bizottságok nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés részei, a parlamenti ellenőrzés, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei, valamint a közügyek megvitatásának és a közérdekű problémák feltárásának színterei. A bizottsági tisztségviselők és tagok pártatlanságáról pedig általában azért nem lehet szó, mert leginkább a választásokon a parlamentbe jutott pártok képviselői alkotják a parlamenti bizottságokat.

A külföldi példák azt mutatják, hogy a vizsgálóbizottsági tevékenység és a büntetőeljárás egymáshoz való viszonyának tisztázása jelenti az egyik legfőbb alkotmányossági problémát. Rendkívül kiterjedt vizsgálati jogosultsággal rendelkeznek az Egyesült Államok Kongresszusának vizsgáló- és különbizottságai

(select committees, elect committees), valamint az állandó bizottságok közül a költségvetési bizottság (Appropriations Committee) és a kormányzati működéssel foglalkozó bizottság (Government Operations Committee). A francia parlament vizsgáló- és ellenőrző bizottságai is folytathatnak büntetőeljárásokkal párhuzamosan vizsgálatokat, azzal a kikötéssel, hogy figyelembe kell venniük a folyamatban lévő büntetőeljárást. Olaszországban a vizsgálóbizottságok az alkotmány 82. cikk (1) bekezdése alapján bármely közérdekű kérdés megvizsgálására felállíthatók, s a (2) bekezdés szerint a vizsgálóbizottság a nyomozást és a vizsgálatot ugyanolyan hatáskörrel és korlátokkal végzi, mint az igazságügyi hatóságok. E széleskörű alkotmányos felhatalmazás biztosította hogy a parlamenti bizottságok az úgynevezett maffiaügyek kapcsán jelentős belpolitikai szerepre tettek szert. Belgiumban a parlamenti vizsgálóbizottságokról 1996-ban elfogadott külön törvény alapján a bizottságok széles büntetőeljárás vizsgálati hatalommal rendelkeznek, s a jogszabály arra is lehetőséget biztosít, hogy a vizsgálóbizottság elnökének kezdeményezésére a fellebbviteli büntetőbíró elnöke büntetőügyekben eljáró bírót rendeljen ki a bizottság munkájának segítésére.

3.1.4. Az Alkotmánybíróság következtetése szerint alkotmányossági szempontból elengedhetetlen, hogy megfelelő jogi garanciák biztosítsák a vizsgáló, ellenőrző feladatokat ellátó országgyűlési bizottságok hatékony működését. Ezek közül egyet maga az Alkotmány 21. § (3) bekezdése fogalmaz meg, amely kimondja, hogy az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és mindenki köteles a bizottságok előtt vallomást tenni. Önmagában ez a szabály azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem elégséges. További jogi garanciák szükségesek, amelyek konkretizálják az Alkotmány 21. §-ának (3) bekezdésében szereplő normát, joghátrányt helyeznek kilátásba a norma jogellenes megszegőivel szemben, illetve garantálják a norma, valamint a szankció végrehajtását. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése további jogi szabályozás nélkül lex imperfecta. A fentiekből következően a jogi normáknak azt is egyértelművé kell tenniük, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok miként viszonyulnak a bírósági eljárásokhoz, illetve a büntetőeljárásokhoz.

3.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy vannak-e olyan alkotmányos korlátai az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységének, amelyek jogi szabályozást igényelnek. A parlamenti ellenőrzésben és a közügyek megvitatásában lényeges szerepet betöltő országgyűlési bizottsági vizsgálatok természetesen nem lehetnek korlátlanok. Az Alkotmány más rendelkezéseinek érvényesülése legalább olyan lényeges szempont, mint az Alkotmány a 21. § (2) és (3) bekezdésének, illetve az ezekkel a szabályokkal szorosan összefüggő, a 2. § (1) bekezdéséből következő hatalommegosztás elvének és a 61. § (1) bekezdésén alapuló információ- és vélemény szabadságnak az érvényesítése.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány előterjesztője az Alkotmány több olyan szabályára hivatkozott, amelyekkel megítélése szerint ellentétes az, hogy az országgyűlési vizsgáló- és eseti bizottságok tevékenységéről országgyűlési határozatok és nem mindenre kötelező törvények rendelkeznek.

3.2.1. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és az 59. § (1) bekezdése védelemben részesíti az emberek magánéletét, magántitkait, jó hírnevét, személyes adatait. Az

Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe, például azért, hogy a hatóság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben. "Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be." [Előszőr: 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.] "Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába." [Előszőr: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.] Az állami beavatkozás határait az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott formai és tartalmi követelmények, végső soron az Alkotmánybíróság által az Alkotmány alapján kidolgozott szükségességi-arányossági követelmények jelölik ki.

Mivel egyetlen közhatalmi intézménynek sincs korlátlan hatalma az emberek felett, a vizsgálati tevékenységet végző országgyűlési bizottságok jogosítványai sem lehetnek korlátlanok. Mindebből következik, hogy az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint mindenki köteles az országgyűlési bizottságok által kért adatokat rendelkezésre bocsátani, kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Az országgyűlési bizottságok sem jogosultak saját szabad elhatározásuk alapján bármilyen ügyben, bárkiről, bármilyen információt megismerni.

3.2.2. A magánszféra védelmével szorosan összefüggő kérdés, hogy a vizsgálati tevékenységet végző országgyűlési bizottságok eljárása során miként érvényesülnek a más eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban megkövetelt alkotmányos garanciák. A bíróságok és a parlamenti bizottságok funkcionális elkülönülése következtében a parlamenti bizottsági vizsgálatokra is vonatkozik az az alkotmányossági követelmény, hogy "[a] bűnössé nyilvánítást (elítélést) csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával. Ez következik az Alkotmánynak az ártatlanság vélelmét deklaráló 57. § (2) bekezdéséből." [Előszőr: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.] Mindazonáltal a magyarországi szabályozásban nem tisztázott a vizsgálat alá vont, vallomástételre kötelezett, illetve meghallgatásra meghívott személyek jogállása. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési bizottságok előtt mindenki köteles vallomást tenni. Ugyanakkor alkotmányossági szempontból nyilvánvaló, hogy az önvádra kötelezés tilalmának, valamint az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében megfogalmazott ártatlanság vélelmének a büntetőeljárásokon kívül más eljárásokban is feltétlenül érvényesülnie kell. [41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193, 195.; 26/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 647, 649.] A vallomástétel megtagadásának joga, illetve az igazmondási kötelezettség azonban már a vallomásra kötelezett személy eljárási pozíciójától függ. E tekintetben más eljárásjogi szabályok vonatkozhatnak a "felekre", az "ügyfelekre", a "tanúkra", a "terheltekre" stb. A hatályos magyar normatív szabályozás más eljárási hiányosságokban is szenved, például, hogy nem rendelkezik a jogi képviselétről (vö. sértetti képviselő, védelemhez való jog). Azokban az államokban, amelyekben a törvények a büntetőeljárási szabályok értelemszerű alkalmazását rendelik el a parlamenti vizsgálóbizottsági eljárásokban, ezt részben azért teszik, hogy a büntetőjárási garanciák megfelelően védjék az eljárás

részvevőit. [A német alaptörvény 44. cikkének (2) bekezdése például kimondja, hogy a vizsgálóbizottság bizonyítási eljárása esetén a büntetőeljárás szabályait értelemszerűen alkalmazni kell, ugyanakkor a "levél-, a postai és a távközlési titok sérthetetlen".]

3.2.3. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bírósági tárgyaláshoz való jogot, az 57. § (5) bekezdése pedig a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot ismeri el.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik.

A vizsgálóbizottságok jogsértő döntéseivel szembeni jogorvoslatra számos állam törvénye lehetőséget biztosít. Így az Egyesült Államokban a kongresszusi bizottságok jogsértő tevékenységével szembeni jogorvoslatra nyitva áll a bírói út. Németországban az alaptörvény 44. cikkének (4) bekezdése kimondja: "[a] vizsgálóbizottságok határozatait nem lehet bírói úton felülvizsgálni. A vizsgálat alapjául szolgáló tények elbírálása és megítélése tekintetében a bíróságok szabadok." Mindazonáltal az állampolgárok számára közvetlen joghatással járó vizsgálóbizottsági határozatokkal szemben - a magyartól jelentősen eltérő - alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni a Szövetségi Alkotmánybírósághoz.

A jelenlegi magyarországi szabályozás nem teszi kötelezővé, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok az állampolgárok jogait, kötelezettségeit befolyásoló döntéseiket, intézkedéseiket formalizált határozatban jelenítsék meg, és nincsenek normatív előírások a bizottsági döntésekkel szembeni jogorvoslatokról. Az országgyűlési bizottságok döntéseivel szemben semmiféle jogorvoslati eljárás megindítására nincs lehetőség, mivel az országgyűlési bizottságok nem rendelkeznek perképeséssel, és nem tekinthetők az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szerinti közigazgatási szervnek sem.

Az országgyűlési bizottságokéhoz sok tekintetben hasonló tevékenység ellátására hozta létre az Etv. az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvéleményformáló tisztségeket betöltő személyeket ellenőrző bizottságot, amely az Etv. és az Áe. alapján jár el, s ezért sajátos közigazgatási szervnek tekinthető. [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 366.] A vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságokra azonban egyetlen eljárási törvény rendelkezései sem vonatkoznak.

4.1. Mindezeket alapul véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az állandó és az ideiglenes országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési tevékenységének jogi szabályozása rendkívül hiányos. Egyfelől hiányoznak a bizottsági vizsgálat hatékonyságát biztosító jogszabályi feltételek, és a bizottsági vizsgálat sui generis voltát (a bírósági eljárásokhoz, a közigazgatási, illetve a büntetőeljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok, másfelől nincsenek olyan jogi garanciák, amelyek az állampolgárok alapvető jogait (magánszférához való jogot, eljárási jogosultságokat, jogorvoslati jogot stb.) védik a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságokkal mint jogalkalmazó közhatalmi szervekkel szemben.

4.2. Ez a mulasztás alkotmányellenes helyzetet eredményezett, egyrészt azért, mert a hiányos szabályozás nem biztosítja az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésében elismert országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékony érvényesülését, így sérülhet az Országgyűlésnek a hatalommegosztásból folyó parlamenti ellenőrzési funkciója, és csorbulhat a közügyek vitatásának az Alkotmány 61. § (1) bekezdésén alapuló szabadsága. Az alkotmánysértő mulasztás másrészt azért állapítható meg, mert a szabályozatlanság veszélyezteti az Alkotmány 54. (1) bekezdéséből és 59. § (1) bekezdéséből következő személyiségi jogokat és magánéleti szabadságot, valamint kizárja az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből fakadó jogorvoslati jog érvényesülését, és kétségesse teszi az alapvető jogállami eljárási garanciák megvalósulását a bizottsági vizsgálatok során.

4.3. Az alkotmánysértő mulasztást az Országgyűlésnek mint törvényalkotó hatalomnak kell megszüntetnie. Ez következik az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ez következik továbbá a Jat.-nak azokból a rendelkezéseiből is, amelyek szerint az Országgyűlés törvényben állapítja meg "a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket", valamint "az állampolgárok alapvető jogait és kötelezségeit, ezek feltételeit és korlátaikat, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait". [2. § a) és c) pont] "A társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen [...] az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését." [3. § a) pont]

Az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrző tevékenysége szükségszerűen érinti olyan jogalanyok jogait, illetve kötelezettségeit, akik, illetve amelyek nem tartoznak a Jat. 46. § (1) bekezdésében említett, az Országgyűlés által irányított szervek vagy az Országgyűlés saját szervei közé. A bizottságokat megillető alapjog-korlátozó jogosítványok tartalma nem nyugodhat sem a szabályozatlanságból fakadó esetlegességen, sem az országgyűlési bizottságok saját szempontjait előtérbe helyező önszabályozáson. [vö. 49/1996. (X. 25.) AB határozat, ABH 1996, 150, 153.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.] Ebből következően az Alkotmánybíróság nem csupán a Házzsabály szabályozási hiányosságait állapította meg, hanem azt is, hogy a mulasztást törvényi szinten kell pótolni.

4.4. Az Alkotmánybíróság határozata alapján az Országgyűlésnek 2004. március 31-ig kell pótolnia a hiányzó törvényi szabályozást. A határidő megállapításánál az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a vizsgálatot folytató állandó és ideiglenes országgyűlési bizottságok tevékenysége az Alkotmányon alapul, és jelentős alkotmányossági megfontolások szólnak amellett, hogy ezek a bizottságok megfelelően szabályozott keretek között, hatékonyan, de az alapvető jogokat tiszteletben tartva tudják kifejteni a köz érdekében végzett tevékenységüket.

III.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azokat az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványokat, amelyek az Ogyhl.

alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezték. Erre irányult több absztrakt normakontroll-indítvány, valamint az Alkotmánybíróságon 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz.

1.1. Az Alkotmánybíróságnak először abban kellett állást foglalnia, hogy van-e hatásköre a támadott országgyűlési határozat absztrakt alkotmányossági vizsgálatára.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata.

A Jat. határozza meg azt, hogy az állam mely aktusai normatívak, és azok közül melyek tekintendők jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. A Jat. 46. §-a alapján az Országgyűlés jogosult az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő, normatív tartalmú határozatok, valamint egyedi határozatok meghozatalára. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő, normatív tartalmú határozatok felülvizsgálata tartozik.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint önmagában az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó. [52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408.; 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278-279.; 337/B/1994. AB végzés, ABH 1995, 1033, 1036.; 3/1996. (II. 23.) AB végzés, ABH 1996, 361, 363.; 227/B/1999. AB végzés, ABH 1999, 932, 933.]

Az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési határozatok normativitásával összefüggő gyakorlata azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált országgyűlési határozat a Jat. szerinti normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905.; 57/1993. (X. 28.) AB határozat, ABH 1993, 349.; 439/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 908.; 682/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 764.; 1375/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 862.; 753/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 981.; 453/B/1995. AB végzés, ABH 1996, 883.; 922/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 799.; 868/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 609.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176.; 227/B/1999. AB végzés, ABH 1999, 932.]

Az Ogyh1. jogforrási jellegének megállapítása érdekében az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az országgyűlési határozat normatív rendelkezéseket tartalmaz-e. Az alkotmánybírósági hatáskör megállapításához csupán a normatív jelleg meglétének vizsgálata szükséges, az alkotmányosan megkövetelt normatív szabályozási szint meglétének vizsgálata nem. Ezért az Alkotmánybíróságnak a hatáskör megállapításakor nem kellett foglalkoznia azzal az indítványozói kifogással, hogy az

Országgyűlés nem megfelelő szintű jogforrásban alkotta meg az Ogyhl.-beli szabályokat.

Az Ogyhl. bevezetőjében kimondja, hogy az "Országgyűlés a demokratikus közélet tisztaságának előmozdítása, a személyes és közérdekű adatokkal való politikai célú visszaélések megelőzése érdekében" hozta meg határozatát.

Az Ogyhl. I. pontja így rendelkezik: "Az Országgyűlés vizsgálóbizottságot hoz létre a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulása, 1990. május 2-át követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvétele tényeinek és körülményeinek megvizsgálására."

Az Ogyhl. II. pontja alapján a vizsgálóbizottság feladata: "annak megvizsgálása, hogy az 1990. május 2-át követően megalakult kormányokban kormányzati politikai szerepet betöltő személyek részt vettek-e az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében." A III. pont értelmében a vizsgálat "az 1990. május 2-át követően megalakult kormányok politikai vezetőire, nevezetesen a miniszterelnökre, miniszterekre és a politikai államtitkárokra terjed ki." A IV. pont azt határozza meg, hogy a vizsgálóbizottságnak mely tényeket és körülményeket kell a vizsgálat körébe vonnia. Az V. pont egyebek mellett kimondja, hogy a vizsgálóbizottság "a munkája során a feladatával összefüggésben meghallgatásokat tarthat, iratokat kérhet be." Ezzel összefüggésben az Ogyhl. V. pontja előírja: "A kért adatokat mindenki köteles a bizottság rendelkezésére bocsátani, illetőleg köteles a bizottság előtt vallomást tenni." A vizsgálóbizottság jelentéstételi kötelezettségéről a VI. pont rendelkezik, a bizottság elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására vonatkozó szabályokat a VII. és a VIII. pont tartalmazza.

Az Ogyhl.-ben foglaltakhoz hasonló célokat fogalmazott meg a jogalkotó az Etv. preambulumban is, amely szerint az "Országgyűlés a demokratikus államélet tisztaságának előmozdítása érdekében" alkotta meg a törvényt.

Az Ogyhl.-gyel létrehozott vizsgálóbizottság az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdésén, valamint a Házszabály 34. § (1) bekezdésén alapul, amely - egyebek mellett - kimondja, hogy az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki.

Az országgyűlési vizsgálóbizottságok az Országgyűlés szervezetének részét képezik, a bizottságok létrehozataláról, átalakításáról, megszüntetéséről, valamint a bizottságok feladatainak meghatározásáról szóló határozatok az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogyhl. rendelkezéseinek jelentős része megfelel a Jat. 46. § (1) bekezdésében foglalt azon feltételnek, amely szerint az Országgyűlésnek a saját működését és az általa irányított szervek feladatait az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősülő határozatokkal szabályozza.

Az Ogyhl. emellett olyan rendelkezéseket is magában foglal, amelyek az Országgyűlés szervezetén és irányítási jogkörén kívülálló jogalanyokra tartalmazznak kötelező normatív szabályokat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ogyhl. megfelel az Alkotmánybíróság absztrakt utólagos normakontroll-hatáskörét meghatározó, az Abtv. 1. § b) pontjában foglalt ismervnek.

1.2. Az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az Ogyhl. állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolása nem zárja-e ki az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatát alkotmányjogi panasz alapján.

Az Abtv.-nek az alkotmányjogi panaszról rendelkező 48. §-a szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján jogszabályok felülvizsgálatát végzi el. Azért szolgálhat kizárólag jogszabály alkotmányjogi panasz alapjául, mert a jogalkotás rendje szerint állami irányítás egyéb jogi eszköze nem állapíthat meg az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket. Jelen esetben azonban az alkotmányjogi panasz előterjesztője - egyebek mellett - éppen azt kifogásolta, hogy az Országgyűlés törvényi szabályozási körbe tartozó kérdésekben alkotott normatív határozatot, s abban alapvető jogok korlátozásáról rendelkezett. Vagyis - álláspontja szerint - tartalmilag "törvényt" fogadott el, határozati formába bújtatva.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amennyiben egyedi ügyben történő jogalkalmazás során az állampolgárok jogait, illetve kötelességeit állami irányítás egyéb jogi eszközében foglalt rendelkezések alapján állapították meg, akkor az állami irányítás jogi eszközét kifogásoló alkotmányjogi panaszt érdemben el kell bírálni. [22/1991. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1991, 408; 753/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 981, 982.]

Ezért az Alkotmánybíróság nem tekintette az alkotmányjogi panasz elbírálását kizáró körülménynek, hogy a támadott norma formailag az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül.

Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította hatáskörét az Ogyhl. utólagos vizsgálatára mind az absztrakt normakontrollra vonatkozó indítványok, mind az alkotmányjogi panasz alapján.

2. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásához további feltételeket támaszt. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel-e ezeknek a törvényi követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint alkotmánybíróági eljárásra akkor kerülhet sor, ha alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be a jogsérelem. Jelen ügyben kétségtelenül megállapítható, hogy az Országgyűlés normaalkotását (az Ogyhl. elfogadását) követően a felállított vizsgálóbizottság normákat (az Ogyhl.-et és jogszabályokat) alkalmazó intézményként tevékenykedett, intézkedései, döntései ezért jogalkalmazásnak minősültek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogyhl. III. pontja alapján a vizsgálóbizottság feladatai közé tartozott, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztőjéről adatokat gyűjtsön. A bizottság maga határozhatta meg eljárási rendjét és vizsgálati módszereit, s eljárása során meghallgatásokat tarthatott, iratokat kérhetett be (Ogyhl. V. pont). Az Országgyűlés elnöke által az Alkotmánybíróságnak megküldött összefoglaló átirat szerint a vizsgálóbizottság 2002. július 24-én levélben értesítette az 1990. május 2-át követően kormányzati szerepet betöltő 194 politikust arról, hogy személyük a vizsgálóbizottság vizsgálati körébe esik. Ugyanezen a napon a bizottság levélben megkereste a Történeti Hivatal elnökét, a belügyminisztert, a honvédelmi minisztert, nyilatkozzanak

arról, hogy a felügyeletük alá tartozó szervezetek nyilvántartásában szerepel-e a vizsgálati körbe eső 194 személy neve.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztője által állított egyéni jogsérelem megállapításához nem szükséges annak részletes feltárása, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság milyen, az indítványozó személyére vonatkozó adatokhoz jutott. Önmagában a bizottság tevékenysége, amelynek részét képezte az indítványozó adatainak megszerzése és továbbítása, megalapozza az Abtv. 48. § (1) bekezdése által megkövetelt egyéni érintettséget.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdése kimondja: "Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani." Az (1) bekezdés alapján az alkotmánybírósági eljárásnak nem feltétele a jogorvoslati eljárásban hozott jogerős határozat, ha az indítványozó számára az alkotmányjogi panasz előterjesztésén kívül más jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva.

A benyújtott alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az országgyűlési vizsgálóbizottság nem hozott formális határozatokat. Sem jogszabály, sem az Ogyhl. nem rendelkezik kifejezetten az országgyűlési vizsgálóbizottság intézkedéseivel, döntéseivel szembeni jogorvoslatokról. (Ezzel szemben az Etv. 19. §-a alapján az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvéleményformáló tisztségeket betöltő személyeket ellenőrző bizottság döntésével szemben az ellenőrzött személy a Fővárosi Bíróságnál keresettel élhet a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint.)

Az országgyűlési bizottság 2002. szeptember 30-án megszűnt, s addig sem rendelkezett perképességgel. Az Országgyűlés által elfogadott, normatív tartalmú Ogyhl.-et a bíróságok nem bírálhatják felül. Mindebből az következik, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság tevékenységével okozott esetleges jogsérelmek orvoslására vonatkozó szabályozás hiányosságait nem lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének hátrányára figyelembe venni. Az indítványozó ugyanis - egyebek mellett - éppen ezeket a hiányosságokat kifogásolta. Ezért az Alkotmánybíróság jelen esetben a vizsgálóbizottság megszűnésének napját, 2002. szeptember 30-át tekintette az Abtv. 48. §-ának az alkotmányjogi panasz előterjesztésére megállapított hatvan napos határidő kezdőnapjának.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszt érdemben el kell bírálni.

3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem hatályos jogszabály tekintetében nincs helye utólagos és elvont normakontroll-eljárásnak, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye - az alkotmányellenesség megállapítása esetén - a norma hatályvesztésének kimondása lehetne. [1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 564.] Figyelemmel az Abtv. 1. § b) pontjára, 37. és 40. §-ára, valamint 42. § (1) bekezdésére, ez a követelmény az állami irányítás egyéb jogi eszközeire is vonatkozik. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905.] Ugyanakkor az Abtv. 48. §-a szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján elvégezheti hatályon kívül helyezett jogszabályok felülvizsgálatát. [52/1992. (X. 27.) AB

határozat, ABH 1992, 257, 259.] Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás és absztrakt normakontroll-eljárás között pedig nem az Ogyhl. alkotmányosságának megítélése, hanem az esetleges jogkövetkezmények tekintetében lehet különbség.

Mindezeket figyelembe véve jelen esetben az Alkotmánybíróság az Ogyhl. hatályosságának vizsgálatát nem tekintette olyan előkérdésnek, amelytől az - absztrakt és konkrét normakontrollt egyaránt magában foglaló - érdemi utólagos alkotmányossági vizsgálat függ.

IV.

Az indítványozók az Alkotmány 2. §-ára, 8. § (2) bekezdésére, 54. § (1) bekezdésére, 57. § (1) és (5) bekezdésére, 59. § (1) bekezdésére, valamint 70/A. §-ára hivatkozva kezdeményezték az Ogyhl. alkotmányellenességének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Országgyűlés adhatott-e állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő normatív országgyűlési határozatban felhatalmazást országgyűlési vizsgálóbizottságnak az Ogyhl.-beli vizsgálatokra. Vagyis az Alkotmánybíróság azt az indítványbeli kifogást válaszolta meg, amely szerint az Ogyhl.-beli szabályokat nem megfelelő szintű jogi norma tartalmazza.

1. Az Ogyhl. - amint arra az Alkotmánybíróság jelen határozat III. részének 1.1. pontjában már utalt -, célját tekintve közel azonos az Etv.-vel, normatív rendelkezései ugyanakkor az Etv.-beli szabályoktól eltérőek: a szabályozással érintett alanyi kör szűkebb és teljesen különböző a tényfeltáró vizsgálat. Jelentős eltérés, hogy az Ogyhl. alanyi körébe olyan személyek is beletartoztak, akik a vizsgálat idején már nem töltötték be fontos közjogi pozíciót (és nem is jelölti minőségükben került sor a vizsgálatra).

Az Ogyhl.-gyel létrehozott vizsgálóbizottság eljárási rendjének megállapítását az Ogyhl. a bizottság önszabályozására bízta. Az V. pont csupán annyit mondott ki, hogy a vizsgálóbizottság "a munkája során a feladatával összefüggésben meghallgatásokat tarthat, iratokat kérhet be." Ezzel összefüggésben az Ogyhl. V. pontja az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének rendelkezését ismételte meg: "A kért adatokat mindenki köteles a bizottság rendelkezésére bocsátani, illetőleg köteles a bizottság előtt vallomást tenni."

2. Az Alkotmánybíróság az Ogyhl. szabályozási szintjének megítélésekor - a két alkotmányossági vizsgálat eltéréseit is figyelembe véve - irányadónak tekintette a 41/1993. (VI. 30.) AB határozat megállapításait. [Abban a határozatban az Alkotmánybíróság a büntethetőség elévülésének értelmezéséről szóló 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalást (a továbbiakban: OGY elvi állásfoglalás) vizsgálta, amely "jogértelmezés" formájában átértelmezte az elévülés intézményét, s az elévülés új, általános feltételeként - az időmúláson kívül - az állam bűnüldözési kötelezettségének teljesítését is megszabta.] A 41/1993. (VI. 30.) AB határozat az alábbi, a jelen ügy szempontjából jelentős megállapításokat tartalmazza:

"A hatalmi ágak elválasztása következtében nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág; az elvi állásfoglalásban történő jogszabály-értelmezés csupán az Országgyűlésre magára és szerveire nézve kötelező. Az ennél tágabb címzetti körre az Országgyűlés a törvényi rendelkezések értelmezésére a legális

(törvénnyel való) jogértelmezést veheti csak igénybe.

Az OGY elvi állásfoglalás azzal, hogy az egyének, az állampolgárok életébe, szabadságába, jogaiba való állami beavatkozásnak, az alkotmányos alapjogok korlátozásának törvényi feltételeit és eszközeit szabályozó büntető törvényt nem törvényben, hanem a büntető ügyekben eljáró hatóságokra és a polgárookra kötelező erővel nem rendelkező elvi állásfoglalásban értelmezte és az általános érvényűség igényével lépett fel, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményét, valamint a 8. § (1) és (2) bekezdéséből az egyének alapvető jogait és kötelességeit érintő törvények jogalkotói értelmezésével szemben támasztható alkotmányossági követelményt.

(...) Az OGY elvi állásfoglalás alkotmányellenes továbbá azért is, mert tartalma szerint nem jogértelmezés, hanem - formailag hibás - büntető jogalkotás: a büntető törvény módosítása jogértelmezés útján." (ABH 1993, 294.)

3. A jelen esetben vizsgált Ogyhl. a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban vizsgált OGY elvi állásfoglaláshoz hasonlóan olyan, formailag állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő norma, amely az Országgyűlés szervezetén és irányítási jogkörén kívülálló jogalanyokra tartalmaz kötelező magatartási szabályokat, és bizonyos alanyi körben kibővíti az Etv.-ben intézményesített vizsgálatot. Ezen túl az Ogyhl. a vizsgálati eljárás szabályainak és az annak során igénybe vehető eszközöknek a meghatározását a vizsgálóbizottság jogkörébe utalta, anélkül, hogy meglelnének az állampolgárok alapvető jogait érintő eljárás olyan törvényi garanciái, amelyek keretek közé szorítanák az eljáró bizottság tevékenységét.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy milyen ügyek bizottsági vizsgálatát rendeli el ideiglenes bizottság létrehozásával. Emellett az állandó országgyűlési bizottságok is széles mérlegelési szabadsággal rendelkeznek a tekintetben, hogy feladatkörükkel összefüggésben milyen vizsgálatokat folytatnak. Mindez következik az Alkotmánynak a parlamenti ellenőrzést és a közügyek megvitatását biztosító 21. § (2) bekezdéséből.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése ugyanakkor megköveteli, hogy törvény állapítsa meg az Országgyűlésnek a saját magán, a saját szervein és az általa irányított szerveken kívüli körre kiterjedő vizsgálatokat folytató bizottságaira vonatkozó általános szabályokat. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 8. § (2) bekezdéséből az is következik, hogy az ilyen vizsgálatokat folytató bizottságok felállításakor, illetve már létező bizottságok ilyen vizsgálatokra való felhatalmazásakor minden tekintetben érvényesülniük kell az általános törvényi rendelkezéseknek. Ahhoz, hogy az Országgyűlés határozattal az Országgyűlésen, annak szervein, továbbá az általa irányított szerveken kívüli személyekre és szervezetekre vonatkozó vizsgálatot végző bizottság felállításáról rendelkezzen, illetve bizottságot ilyen vizsgálati feladattal ellásson, törvényi garanciák kellenek.

[Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a jelen határozat nem zárja ki, hogy Országgyűlés a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvény hatályba lépéséig vizsgálatokat folytató bizottságokat hozzon létre, illetve, hogy a már létrehozott bizottságok folytassák tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság határozatából az következik, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállása alatt

is tiszteletben kell tartani a jelen határozatban számba vett alkotmányossági szempontokat, így például az országgyűlési bizottságok vizsgálatainak (meghallgatásoknak, adatkezeléseknek stb.) - a törvényi garanciák megalkotásáig - az érintett személyek önkéntes együttműködésén kell alapulniuk.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ogyhl. ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 8. § (2) bekezdésével.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ogyhl. alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 8. § (2) bekezdése alapján megállapította, az indítványokban felvetett egyéb kifogásokat érdemben nem bírálta el. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.].

V.

Az Ogyhl. alkotmányellenességének megállapítását követően az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit kellett megállapítania.

1. A megfelelő jogkövetkezmények meghatározásához az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az Ogyhl. hatályosságát.

A Jat. 13. §-a kimondja: "A jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt." Az Alkotmánybíróság a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze hatályon kívüliségét nemcsak akkor állapítja meg, ha a jogalkotó kifejezetten hatályon kívül helyezte a normát, hanem akkor is, ha az értelemszerűen következik a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze rendelkezéseiből. [1239/B/1990. AB végzés, ABH, 1991, 905, 906.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 141.; 276/B/1999. AB végzés, ABH 2000, 1159.]

Az Ogyhl. nem rendelkezik kifejezetten az időbeli hatályáról, s más országgyűlési határozat nem helyezte hatályon kívül. Az Ogyhl. X. pontja így rendelkezik: "A bizottság megbízatása feladatának elvégzéséig - de legfeljebb 2002. szeptember 30-ig - tart. A bizottság a vizsgálati jelentését nyilvánosságra hozza." Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a rendelkezés relatív és abszolút időbeli hatályt foglal magában. Relatív hatályként fogalmazza meg, hogy a bizottság megbízatása "feladatának elvégzéséig" tart, s abszolút hatályként mondja ki, hogy a bizottság "legfeljebb 2002. szeptember 30-ig" működik. Tehát a X. pont második mondata, amely szerint "a bizottság a vizsgálati jelentését nyilvánosságra hozza", nem értelmezhető másként, mint hogy a bizottság legkésőbb működésének utolsó napján hozhatta volna nyilvánosságra jelentését, mivel azt követően működése megszűnt. Magától értetődik, hogy nem létező bizottság nem végezhet vizsgálódást, és nem hozhat nyilvánosságra jelentést. Az Ogyhl. egyetlen olyan rendelkezést sem tartalmaz, amely 2002. szeptember 30-át követően jogalanyokat meghatározott magatartás tanúsítására jogosítana vagy kötelezne.

A fentiek alapján nem szorul külön bizonyításra, hogy 2002.

szeptember 30. után az Ogyhl. alapján - elvileg - nem kerülhetett sor újabb dokumentumok létrehozására, illetve dokumentumok más intézményekből való megkérésére. A bizottság birtokába került, illetve a bizottság által létrehozott dokumentumok 2002. szeptember 30. utáni kezelésére vonatkozóan az Ogyhl. nem tartalmaz rendelkezést. Ezen adatok kezelésére, feldolgozására, megismerésére stb. mindennekeelőtt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény szabályai vonatkoznak. Ezek mellett lényeges rendelkezést tartalmaz a Házzsabály 78/H. §-a, amely kimondja: "Megszűnt országgyűlési bizottság zárt üléseinek irataival kapcsolatos elnöki hatáskört annak a bizottságnak az elnöke gyakorolja, amely a megszűnt bizottság feladatkörét átvette. A jogutód nélkül megszűnt bizottság zárt üléseinek irataival kapcsolatos rendelkezési jog az Országgyűlés elnökét illeti meg."

Mindebből az következik, hogy az Ogyhl.-ben foglalt rendelkezések 2002. szeptember 30-án - erre irányuló kifejezett rendelkezés hiányában is - a határidő lejártával hatályukat veszítették.

2. Az Alkotmánybíróságnak a fentiekből következően azt kellett megvizsgálnia, hogy alkotmányellenessé nyilvánított, de már hatályon kívüli norma esetében milyen jogkövetkezmény jöhet számításba.

Az Abtv. 40. §-a kimondja: "Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti."

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos és elvont normakontrollra irányuló indítvány esetében nem kerül sor a már hatályon kívüli norma érdemi alkotmányossági vizsgálatára, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye - az alkotmányellenesség megállapítása esetén - a norma hatályvesztésének kimondása lehetne. [1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 564.; 1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905.] Ezért értelemszerűen ilyen esetben az Alkotmánybíróság a norma megsemmisítéséről sem rendelkezik, hanem az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Abü.) 31. § a) pontja alapján az eljárását megszünteti.

Hatályon kívül helyezett norma alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés alapján, valamint az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor, valamint - akár absztrakt normakontroll-eljárás keretében is - akkor, ha a hatályon kívül helyezett normát az indítvánnyal érintett konkrét eljárásokban a hatályon kívül helyezést követően alkalmazni kell. Ez utóbbinak tipikus példáját jelentik az Alkotmánybíróság gyakorlatában az öt éven belül elvégzendő adóellenőrzési ügyekben még alkalmazandó adójogszabályok. [Összefoglalóan: 7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 69.; 842/H/1993. AB határozat, ABH 1995, 844, 846.]

Az Alkotmánybíróság a formailag hatályon kívül helyezett norma alkotmányellenességének megállapítását követően általában nem a norma megsemmisítéséről rendelkezik, hanem szükség szerint annak alkalmazását tiltja meg konkrét ügyekben vagy általában. "A formailag már hatályon kívül helyezett jogszabály megsemmisítésének kimondására nem kerülhet sor, az szükségtelen. Ezért alkotmányellenesség megállapítása esetében az Alkotmánybíróság az érintett jogszabályoknak vagy rendelkezéseknek a konkrét ügyben történő alkalmazását vagy általános érvénnyel a jövőbeli alkalmazását tiltja meg." [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 70.] Ugyanakkor arra is található példa, hogy az Alkotmánybíróság már hatályon kívüli, de - adóellenőrzés során - még alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket semmisített meg. [21/1992. (IV. 7.) AB határozat, ABH 1992, 343.]

3. Az Alkotmánybíróságnak az Ogyh1. alkotmányellenességéhez kapcsolódó jogkövetkezmények meghatározásakor - eddigi joggyakorlata mellett - tekintetbe kellett vennie a jelen ügy sajátosságait.

- Az Ogyh1. formailag nincs hatályon kívül helyezve: sem maga az Ogyh1., sem más országgyűlési határozat nem rendelkezett kifejezetten a hatályvesztésről. Azt, hogy az Ogyh1. nem tekinthető hatályosnak, az Alkotmánybíróság - a jelen határozat indokolásának V.1. pontjában - az Ogy1. rendelkezéseinek értelmezése alapján vezette le.

- Az Ogyh1. - a jelen határozat indokolásának IV.3. pontjában kifejtettek szerint - formailag állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül, ugyanakkor az Alkotmány és a Jat. alapján törvényi szabályozási körbe tartozó kérdésekről rendelkezik. Vagyis az Országgyűlés úgy fogadott el törvényi formát igénylő szabályokat, hogy nem törvényhozó jogkörében, nem a törvényhozási eljárás szabályainak megfelelően járt el, amit alkotmányosan nem tehetett meg.

- Jelen esetben az indítványok alapján nem csupán absztrakt utólagos normakontroll-eljárás indult, hanem egyidejűleg absztrakt és konkrét normakontroll-eljárás.

- Az általános alkalmazási tilalom kimondása ok nélküli volna, mivel az Ogyh1.-beli normatív rendelkezések alkalmazására már nem kerülhet sor.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogforrási szint alapvető szabályainak megsértésével megalkotott, s formailag nem hatályon kívül helyezett, de már nem is alkalmazható Ogyh1. megsemmisítése szolgálja leginkább az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonságot.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 40. §-a alapján rendelkezett az alkotmányellenessé nyilvánított Ogyh1. megsemmisítéséről, s az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján - a jogbiztonság érdekében - ex tunc hatállyal semmisítette meg az Ogyh1.-et.

4. Az Alkotmánybíróság az Ogyh1. alkotmányellenességének kimondásával az alkotmányjogi panaszt megalapozottnak találta. Az eredményesnek bizonyult alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek megállapításakor az Alkotmánybíróságnak tekintettel kellett lennie az alkotmányjogi panasz jogintézményének sajátosságaira.

Az Alkotmánybíróságnak az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy az Abtv. a jogintézményt "panasz"-nak nevezi, másrészt abból, hogy azt az "egyéb jogorvoslati lehetőségek" kimerítése után vagy "más

jogorvoslati lehetőség hiányában", vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. (ABH 1991, 272, 281-282.) Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a "jogorvoslás" lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.]

Az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban mondta ki először azt is, hogy az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest magában a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is egyedül csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogséreleme orvosolhatóvá válik. (ABH 1991, 272, 282.)

Jelen ügyben az Ogyh1. alkotmányellenességének megállapítása, és megsemmisítése nem jelent jogorvoslatot a panaszos számára.

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogosult arra, hogy akár ex tunc hatállyal mondja ki a norma konkrét esetben történő alkalmazhatóságának tilalmát, ha azt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen ügyben az Abtv. 43. § (4) bekezdésének alkalmazása nem jelentene jogorvoslatot az alkotmányjogi panasz előterjesztője számára, mivel az ő esetében az Ogyh1. múltbeli alkalmazása (adatok gyűjtése és továbbítása) nem járt olyan, a jövőre kiható hátrányos jogkövetkezményekkel, amelyeket az alkalmazási tilalom megszüntethetne. A már hatályon kívüli és nem is alkalmazható Ogyh1. konkrét esetben történő alkalmazási tilalmának kimondása nem járulna hozzá az alapjogi alkotmányvédelem céljához, a jogsérelem orvoslásához.

Az országgyűlési vizsgálóbizottság tevékenysége által okozott esetleges jogsérelmek feltárására és orvoslására egyedül az biztosítana lehetőséget, ha rendelkezésre állnának azok az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének megfelelő jogorvoslati lehetőségek, amelyek hiánya miatt jelen határozatban az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és felhívta az Országgyűlést a mulasztás megszüntetésére.

Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának érvényre juttatása érdekében a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat rendelkező részének második bekezdésében alkalmazott megoldást tekintette irányadónak. Abban az ügyben egyfelől a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításából, másfelől az alkotmányjogi panasz eredményessé nyilvánításából az következett, hogy az Alkotmánybíróság kimondta: "az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás hátrányos jogkövetkezményei az alkotmányjogi panasz előterjesztőjével szemben a konkrét ügyben nem alkalmazhatók. Ennek folytán - függetlenül attól, hogy az Országgyűlés az alkotmányellenes mulasztást milyen módon, milyen eljárási szabályok megalkotásával küszöböli ki -, a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság korábbi határozatával megnyitott felülvizsgálati eljárást a Legfelsőbb Bíróságnak a megalkotásra

kerülő törvényi szabályok megfelelő alkalmazásával érdemben le kell folytatnia." (ABH 1998, 182, 189.)

Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot alapul véve, a jelen ügy tárgyát képező alkotmányjogi panasz sajátosságaihoz igazodóan biztosított jogorvoslást a megalapozott alkotmányjogi panasz előterjesztőjének.

Abból következően, hogy az Alkotmánybíróság jelen határozatában az Ogyhl.-et alkotmányellenesnek nyilvánította, az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Ogyhl.-gyel létrehozott bizottság az Alkotmánybíróságon 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben alkotmányellenesen járt el.

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmánybíróságon 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben a jogorvoslat igénybevételének határideje a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvényi rendelkezés hatálybalépésével kezdődik. A Országgyűlés által megalkotandó, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvény rendelkezései határozzák meg az alkotmányjogi panasz előterjesztője által igénybe vehető jogorvoslati eszközt vagy eszközöket, a jogorvoslati eljárás menetét, valamint a jogsérelem orvoslására szolgáló jogintézményeket.

VI.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az indítványt, amely a Házzsabály 36. § (5) bekezdésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte.

Az országgyűlési határozat formáját öltő Házzsabály az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyértelműen a Jat. 46. §-a szerinti állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősül, amely az Országgyűlés saját működésére vonatkozó normatív szabályokat tartalmazza. [39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 134.; 633/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 504.] Nem kivétel ez alól a Házzsabálynak a jelen ügyben vizsgált 36. § (5) bekezdése sem, amelynek utólagos alkotmányossági vizsgálata tehát az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Az indítványozó szerint a Házzsabálynak ez a bekezdése azért alkotmányellenes, mert felhatalmazást ad arra, hogy egy másik országgyűlési határozat, illetve országgyűlési bizottsági döntés szabályozza a bizottsági eljárás rendjét, vizsgálati módszereit, a bizottsági jelentés tartalmát, valamint a vizsgálat által érintett szervek és személyek jogait.

Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése kimondja: "Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét." A Házzsabály 36. § (5) bekezdése azt írja elő, hogy a vizsgálóbizottság készítsen jelentést tevékenységéről az Országgyűlés számára, valamint az a)-f) pontjaiban meghatározza a jelentés kötelező tartalmi elemeit. A jelentésnek tartalmaznia kell a vizsgálóbizottság feladatát; a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket; a bizottság ténybeli és jogi megállapításait; a bizottsági megállapításokat alátámasztó bizonyítékok ismertetését; a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan; arra irányuló felhatalmazás

esetén javaslatot a szükséges intézkedésekre.

Következésképpen - szemben az indítványozó álláspontjával - nem a vizsgált szabály ad felhatalmazást a bizottsági eljárási rend és vizsgálati módszerek szabályozására, valamint a vizsgálattal érintettek jogainak és kötelezettségeinek meghatározására. Önmagában a vizsgálóbizottsági jelentés kötelező tartalmi elemeinek házszabályi felsorolása nem sérti a jogalkotásnak az Alkotmányban és a Jat.-ban meghatározott rendjét, és összhangban áll az Alkotmánynak a Házszabályról szóló 24. § (4) bekezdésével.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Házszabály 36. § (5) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

VII.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt az indítványt, amely az Ogyh2. utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte.

Az Ogyh2.-ben az Országgyűlés - az Ogyh1. VII. és VIII. pontjára utalva - a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság tisztségviselőinek (elnökének és alelnökének), valamint hat tagjának megválasztásáról rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kizárólag személyi kérdésekben hozott országgyűlési határozatok, így az országgyűlési bizottsági tisztségviselők és tagok megválasztásáról szóló határozatok is a Jat. 46. § (2) bekezdése szerinti egyedi aktusnak minősülnek, ezért nem tekinthetők az állami irányítás egyéb jogi eszközének. [1375/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 862, 863.; 753/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 981.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176.]

Az Alkotmánybíróság ezért az Ogyh2. alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt hatáskör hiánya miatt - az Abü. 29. § b) pontja alapján - visszautasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Dr. Holló András
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Czúcz Ottó
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
előadó alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné Dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró