

Begler:

Parlamenti jogalkotással okozott károk és megelőzésük

I. Bevezető gondolatok

*Don't interfere with anything in the Constitution.
That must be maintained, for it is the only safeguard of our liberties.*

Ne kerülj összetűzésbe semmivel, ami az Alkotmányban szerepel!
Azt be kell tartani, mivel szabadságunk egyetlen biztosítója.

(Abraham Lincoln)

Egy jogállamban, így hazánkban is általánosan elfogadott tétel, hogy aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni.¹ Azonos módon vonatkozik ez mindenkire, vagy beszélhetünk kivételekről? Olyan speciális jogállású szerv, mint az Országgyűlés, felelősségre vonható az általa hozott jogszabályok okozta kárért? Bár a kérdés egyszerű, mégsem könnyű választ találni rá. Ha igen, mi alapján és pontosan milyen károkért felel? Ha nem, miért indokolt a kivételezés? A magyar bíróságok gyakran találkoztak ezzel a problémakörrel, magának a Legfelsőbb Bíróságnak² is állást kellett foglalnia. Ennek ellenére az elmúlt húsz évben nem sikerült megnyugtató választ találni.

A fenti kérdésektől függetlenül, miszerint akár felel, akár nem, a magyar alkotmányos rendszernek is törekednie kell arra, hogy az Országgyűlés jogalkotásával a magyar nemzet érdekeit s a közjót szolgálja,³ ebből következik a garanciális minimum, hogy tevékenységével a károkozást kerülje. A parlament mellett számos alkotmányos intézményünk van, amelyek – számos feladatuk mellett – a károkozás megelőzését szolgálva, részt vesznek a törvényalkotás folyamatában. Az elmúlt évek jogszabályváltozásai után érdemes megvizsgálnunk: a jövőben mely alkotmányos szereplők és miképpen tudják ellátni ezt a feladatukat, ehhez rendelkezésre állnak-e a szükséges feltételek?

Dolgozatomban mindvégig célként tartom szem előtt, hogy bemutassam: Abraham Lincoln idézett szavai nem csak az Egyesült Államok, hanem hazánk törvényalkotója számára is máig érvényes üzenetet hordoznak. Ahogy látni fogjuk, az Országgyűlés által meghozott jogszabály Alkotmányba, illetve Alaptörvénybe ütközése, azzal való „összetűzése” központi szerepet tölt be mind a parlamenti jogalkotással okozott károk megítélése, mind a károk bekövetkeztének megelőzése esetén. Jogrendszerünk alapjának, mint jogaink, szabadságunk

¹ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 339. §.

² A dolgozatban a törvényi rendelkezéseknek megfelelően az Alaptörvény 2012. január 1-i hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan Legfelsőbb Bírósággént, utána Kúriaként jelölöm a főbíróságot.

³ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, Preambulum.

legfőbb biztosítékának a sérelme következményeket von, következményeket kell, hogy vonjon maga után. Éppen ezért az ilyen nem kívánatos helyzetek elkerülésére, megelőzésére is különös figyelemmel kell lennünk, amikor az alkotmányos rendszer szereplőit, jogintézményeit elemezzük.

A dolgozatban a fent megfogalmazott kérdésekre keresem a választ, először a „problémára”, a jogalkotással okozott károk megítélésére, mai szabályozására. Ezt követően a „problémára adandó alkotmányjogi választ”, az érintett alkotmányos intézmények szerepét, tevékenységét fogom vizsgálat tárgyává tenni.

II. A jogalkotással okozott károk

1. A kár fogalma

A kár fogalomkénti pontos, jogilag releváns definiálása nem könnyű feladat, hiszen beszélhetünk anyagi kárról, erkölcsi kárról stb. Az is nehezíti a helyzetünket, hogy mindenki mást és mást tekinthet annak. A jogalkotással okozott kár vizsgálata során a polgári jogban ismert kárfogalmat kell megállapítanunk. A Legfelsőbb Bíróság egy jogegységi határozatában meghatározta, hogy mégis mit tekint kárnak: *„a polgári jogban a kár fogalma egy, a korábbiakhoz képest hátrányosan megváltozott állapotot jelent, melyet másnak a jogellenes magatartása idézett elő. A kár megállapítása mindig viszonyítás: kell, hogy legyen a sérelmezett magatartást megelőzően egy sértetlen vagy mindenképpen előnyösebb állapot.”*⁴

Amennyiben ilyen kár következik be, az polgári jogi kötelmi jogviszonyt keletkeztet a károkozó és károsult között, melynek egyik lehetséges jogkövetkezménye a kártérítés. Ennek feltételei a jogellenes magatartás, a felróhatóság, a következmény (kár) és az okozati összefüggés a jogellenes és felróható magatartás, valamint a következmény között.⁵

2. A jogalkotással okozott kár történeti vizsgálata

Európában az állam, illetve az államhatalom mindenkori megjelenítője sokáig nem tartozott semmilyen felelősséggel a tevékenységéért. Az államhatalmat egy és oszthatatlan hatalomként regnáló egyeduralkodók idején fogalmilag nem jöhetett szóba a közhatalom felelősségének a kérdése, hiszen az egyeduralkodó szuverén, és ekként történelmileg totális felelőtlenséget élvez.⁶ Ez megállapítható a Magyar Királyságról is. A magyar uralkodók „felelőtlenek” voltak, mivel Isten kegyelméből uralkodtak, így a kor felfogása szerint csak és kizárólag az Úrnak tartoztak elszámolással. A királyok tehát nem voltak felelősségre vonhatók, ez azonban nem jelentette azt, hogy hatalmuk korlátlan lett volna. Pont a jogalkotás volt az a hatalmi jogosítvány, amit államfőinknek egyre nagyobb mértékben kellett megosztaniuk a nemesi rendekkel.⁷ Intézményesített, kétkamarás formában 1608-ban

⁴ 1/2008. PJE. V. 2. rész.

⁵ Ujváriné Antal Edit: Felelősségtan, Novotni Kiadó, Miskolc, 2002. (Továbbiakban: Ujváriné), 18. oldal.

⁶ Dr. Borbás Beatrix: Fejezetek a magyar közhatalmi és a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősség köréből nemzetközi és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére c. értekezés (Továbbiakban: Borbás), 5. oldal.

⁷ A magyar közjogban az országgyűlések igen korán megjelentek. Már a X-XI. századi külföldi leírások is szóltak arról, hogy a magyarok bölcsen, mindent megtanácskoznak, és a király rendszeresen kikéri a legnagyobb méltóságok véleményét. 1291-ben III. András első dekrétumában elrendelte: „... minden évben egyszer

szabályozták a magyar törvényhozás működését, ennek ellenére a jogalkotásért való felelősséget a magyar jog nem ismerte, ezt legkorábban csak az 1867-es kiegyezést követő időszakban figyelhetjük meg.

A polgári forradalmak és a felvilágosodás kora elhozta a szuverenitás személyhez kötött jellegének lazulását az államhatalmi ágak megosztásának elméletével együtt. Emellett a másik fontos történelmi tényező az volt, hogy az állam minden más jogalannal szemben fennálló felsőbbrendűségét feladva, önálló jogalanyként „aláereszkedett” a gazdaság területére. Az állampolgároknak – főleg a vagyonos rétegeknek, akik a gazdasági szektorban tevékenykedve érintettek voltak ezen a téren, hiszen főként ők léptek üzleti kapcsolatba az állammal – fontos érdeke fűződött ahhoz, hogy a szerződő félként fellépő államot valóban kösse a szerződés, valóban köteles legyen az abban foglaltak teljesítésére. Ha e feltétel nem teljesülne, *úgy nem csak a konkrét gazdasági szereplő lenne teljes bizonytalanságban, de maga a jogbiztonság is sérülne.*⁸ A totális immunitás áttörésére ezekben a mellérendelt viszonyokban került először sor.

Az 1867-ben megkötött kiegyezés lehetővé tette az 1848-ban felmerült tervek megvalósítását. Konkrét felelősségi szabályok megalkotása ugyan elmaradt, de a független bírói hatalom gyakorlata már megtette az első lépéseket a megfelelő irányba. Így 1878-ban a bírák már a jogalkotással okozott kár megtérítésére kötelezték az államkincstárt.⁹ Egyes esetekben igen messzire ment a korabeli jogfelfogás: a községi képviselők még a leadott *szavazatukért is feleltek*, ha ezzel jogsértő határozathoz járultak hozzá.¹⁰ A nagy nyugat-európai kódexek hatására egyre elfogadottabbá vált az állami felelősség szabályozása hazánkban. A gyakorlat azonban a parlamenti jogalkotásra nem terjedt ki, annak immunitását teljes mértékben tiszteletben tartotta.

Az eseti bírói döntések rögzülését viszont megakadályozta a II. világháború utáni szocialista időszak állami felelősséget korlátozó felfogása. Csak a Polgári Törvénykönyv 1977-es módosítása hozott némi változást, amikor bevezették a magyar jogban már korábban is ismert „államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség” jogintézményét. Úgy látszik, ez a szabály teljes mértékben kiállta az idő próbáját, mivel a hatályos törvénykönyvünkben is megtalálható.

országunk összes bárói és nemesei Székesfehérvárra gyűlésre tartoznak jönni, (hogy ott) az ország állapotáról (tárgyaljanak)...” Ettől kezdve viszonylag rendszeresen tartottak országgyűléseket, leggyakrabban Pest városa mellett, a Rákos mezején.

⁸ Borbás, 9. oldal.

⁹ Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott kárért a magyar jogban. Jogtudományi Közlöny 2001/2. szám, 74. oldal.

¹⁰ Szladits Károly: A magyar magánjog, Kötelmi jog különös része, Bp., Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1941, negyedik kötet (Továbbiakban: Szladits), 908-909. oldal.

Az 1980-as években azonban felerősödött a modernizálás iránti igény. Az európai államok akkoriban sorra rendezték az állami kárfelelősségük szabályait, Magyarországon viszont ez továbbra sem történt meg. Csak a rendszerváltás után lehetett hatályon kívül helyezni azokat a szabályokat, amelyek az állam szinte teljes felelőtlenségét biztosították. 1991-ben sikerült rögzíteni, hogy az állam a vagyoni jogi viszonyokban nem élvez immunitást, mert a polgári jogi kapcsolatokban nem közhatalmat gyakorolva jelenik meg, így nem indokolt a megkülönböztetés. Ebből viszont az következik, hogy felelősségre vonható ugyanúgy, mint a többi jogi személy.¹¹ Ez a *funkcionálisnak* tekintett szemlélet, mivel az adott jogviszony funkciója dönti el, hogy az állam felelősséggel tartozik-e vagy sem. Ha „kereskedőként” lép fel, *iure gestionis* körében tevékenykedik, akkor egyenrangú félként van jelen a jogviszonyban, nem védi a közhatalmi immunitás, így felelhet. Ha viszont a közhatalom birtokosaként, *iure imperii* jár el, már nem egyenrangúként vesz részt, ezért a felelőssége kizárt. Bár jelentős modernizálást sikerült végrehajtani, a jogalkotással okozott károkért való felelősségre 1991-ben sem születtek új szabályok.

A történelmi aspektusokat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a magyar jogban is egyfajta fejlődési íven halad keresztül az állami felelősség megítélése. Az állam teljes felelőtlenségétől, korlátlan immunitásától kiindulva haladt az állami tevékenység jellege szerinti felosztáson alapuló, funkcionálisnak nevezett felelősség felé. A kérdés az: merre halad tovább a folyamat, érintett lesz-e a törvényalkotó?

3. A parlamenti jogalkotással okozott kár megítélése a hatályos jogban

A funkcionális állami immunitás elvét ismerő magyar jog számára jelenleg kérdéses a jogalkotással okozott kárért való felelősség megítélése. Jogszabály rendelkezéseinek hiányában a bírósági gyakorlat ad iránymutatást. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint jogszabály hatálybalépésével összefüggésben bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári jogi kárfelelősség szabályai sem alkalmazhatók.¹² A bíróság kifejti, hogy a Ptk. 349. § (1) bekezdésén alapuló, államigazgatási jogkörben okozott kárnak – figyelemmel a PK 42. számú állásfoglalására is – csak az a kár minősül, amelyet a közigazgatási feladatot ellátó szerv alkalmazottja, illetve tagja igazgatási jellegű szervező, intézkedő tevékenységgel vagy mulasztással egyedi aktusok kapcsán okoz.¹³ *Emiatt a szoros értelemben vett*

¹¹ Az 1991. évi XVI. törvény indoklása.

¹² BH 1998/344.

¹³ Ujváriné, 147. oldal.

jogszabályalkotással okozott károkra a Ptk. rendelkezése nem vonatkozik, így elbírálásukra sem alkalmazható.

A Legfelsőbb Bíróság utalt arra is, hogy az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és az ehhez kapcsolódó *felelősségre kizárólag az alkotmányjog szabályai vonatkoznak*.¹⁴ Mivel a bíróság a jogalkotással okozott kár jogintézményét a közjog hatálya alá utalta, ebből következik, hogy hiába okoz egy jogszabály a hatálybalépésével kárt, kötelmi jogviszony nem jön létre a károkozó és a károsult között, így nincs alapja a felelősségre vonásnak.

Változik esetleg a megítélés, ha a kárt okozó norma alkotmányellenes? A Legfelsőbb Bíróság korábbi gyakorlata értelmében: nem. Álláspontja szerint nincs jogi lehetőség arra, hogy többlettényállás hiányában, önmagában az alkotmánysértő jogszabály megalkotásával okozott kár megtérítése iránt indított perben a jogalkotó kárfelelősségét megállapítsa.¹⁵ *Ha viszont a többlettényállás indokoltá teszi, és bizonyítható az alkotmányellenes norma okozta kár, akkor megnyílik a lehetőség a kártérítés előtt.* Ez esetben fontos szerep jut az Alkotmánybíróságnak, mivel nem mindegy, hogy az AB visszamenőleges hatállyal, *ex tunc*, vagy csak jövőre vonatkozóan, *ex nunc* hatállyal semmisíti meg a jogszabályt. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében egy törvény megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.¹⁶ Ebből azt a következtetést vonta le a Legfelsőbb Bíróság, hogy kártérítési igényt *csak ex tunc hatállyal történő megsemmisített jogszabályokra lehet alapítani, másra nem.*

A Legfelsőbb Bíróságnak nem volt egyszerű feladata akkor, amikor a jogalkotással okozott károk problémájával került szembe, mivel tárgybeli jogszabályi norma nem volt. Korábbi bírósági gyakorlat nem foglalkozott – a szocializmus időszakában nem is igazán foglalkozhatott – az állam felelősségével. A nehézségek miatt kicsit ellentmondó megállapításokat tett az LB: a jogalkotással okozott károkért való felelősséget az alkotmányjog alá utalta, ezzel az immunitás „védőpajzsát” helyezte elé. Érezte azonban, hogy ha magába az Alkotmányba ütközik egy jogszabály, akkor mégis csak indokolt a sérelmet szenvedett jogalanyok kárának a megtérítése.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a hatályos magyar joggyakorlat igen nehézkes. Számos szerző szerint a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata sérti az igazságosság és

¹⁴ BH 1994/6.

¹⁵ BH 1994/31.

¹⁶ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 43. § (2) bekezdés. Ez a szabály az Alkotmánybíróságról szóló új törvényben is megtalálható: 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 45. § (3) bekezdés.

méltányosság elvét azzal, hogy még jogellenes és felróható magatartás esetén is az immunitásra hivatkozva lehetőséget biztosít a jogalkotó számára az okozott kár megtérítése alóli mentesülésre. A károsultnak ilyenkor nincs lehetősége, hogy a neki hátrányt okozótól kárának megtérítését kérje, ugyanis az állam felelőssége csak a közigazgatási jogkörben hozott egyedi aktusokra, intézkedésekre, mulasztásokra terjed ki.¹⁷

Ezzel szemben viszont általánosan elfogadott az a nézőpont, miszerint az állam szuverenitása is véges, tekintettel kell lennie számos, őt megkötő jogi parancsra, mint az Alaptörvényre, nemzetközi szerződésekre, sarkalatos törvényekre. Arról nem is beszélve, hogy *az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sincs alkotmányos alapja annak, hogy a közhatalom gyakorlása – így jogalkotás – során történő károkozás esetén az állam felelőtlenséget élvezzen.*¹⁸ Ezt erősíti az Európai Unió által megkövetelt „hűség-klauszula”, valamint az új Polgári Törvénykönyv tervezetében megmutatkozó újítás is, ezeket tehát érdemes alaposabban is szemügyre vennünk.

4. Az Európai Unió gyakorlata és az új Ptk.

Az Európai Unió mindig figyelemmel kísérte a jogalkotással okozott károk problémakörét. Persze megvolt rá a megfelelő oka. Egyrészt a számos állam alkotta Unió az európai szintű működőképesség jegyében egyre inkább csökkenteni próbálta az állami immunitást. Másrészt hamar ráébredt arra, hogy a közösségi jogszabályokat átültetni vonakodó tagországokkal szemben igen hatékony eszköz a *mulasztásukkal megnyíló kártérítési perek* özöne.

Az Európai Bíróság 1971-től kezdve elismeri annak a lehetőségét, hogy a kárt okozó közösségi jogalkotás polgári jogi felelősséget vonjon maga után. Abban az esetben tehát, ha a károsult a bírói gyakorlat által kimunkált tényállási elemek (kár, jogellenes magatartás, kettő közötti okozati összefüggés) fennállását bizonyítja, akkor kártérítés jár neki akár tevékenység, akár mulasztás, akár egyedi vagy normatív aktus okozta számára a károsodást.

Az Egyesült Királyság 1973-ban történő uniós csatlakozását követően erőteljesebben vetődött fel az állami felelősség kérdése. Az Európai Bíróság gyakorlatától eltérően az angol jog mereven elzárkózott a felelősségtől, még a többi tagállamban érvényesülő funkcionális immunitást is elfogadhatatlanul soknak tartotta. A szigetországban ismert „*king can do no wrong*” – doktrína értelmében ugyanis a korona a jog és az igazság legfőbb őre, és mint ilyen

¹⁷ dr. Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. 2010. (Továbbiakban: Lehotay), 401. oldal.

¹⁸ 53/1992. (X. 29.) AB határozat.

nem követhet el jogtalanságot, nem vonható felelősségre sem a saját, sem hivatalnokai ténykedése miatt.¹⁹ Ez az álláspont azonban már-már a gazdasági integráció biztonságát kezdte fenyegetni, mivel tagállami kötelezettség a jogharmonizáció biztosítása, aminek ha nem tesznek eleget, lényegében az EU céljait akadályozzák.

Mivel a tagállamok másképpen viszonyultak a kárfelelősséghez, illetve – ha egyáltalán megtették – eltérő jogforrási szinten szabályozták az állami felelősség normáit, csak idő kérdése volt, hogy az Európai Bíróság mikor fog precedensével a közösségi jogra vonatkozóan egységet teremteni. Ezt 1991-ben, a Francovich v. Olaszország-ügyben²⁰ hozott ítéletével tette meg, amiben kimondta, hogy a tagállamok felelősséggel tartoznak azokért a károkért, amelyek a jogharmonizációs kötelezettségük elmulasztásának a következtében keletkeztek.²¹ A Bíróság álláspontja szerint a felelősség akkor áll be, ha egy, az egyének számára jogokat biztosító irányelvet, amely alapvető kötelezettséget teremt, nem vagy nem megfelelően hajtják végre, feltéve, hogy oksági összefüggés áll fenn a tagállami jogsértés és az egyén által elszenvedett anyagi kár között.²² Mivel a közösségi jog sem az Európai Unió, sem a tagállamok jogalkotói esetében nem ismeri az immunitást, ezzel a bíróság megteremtette a közösségi jog érvényesítésének végső, hatékony eszközét: a kártérítési kötelezettséget. Ha egy tagállam elmulasztja jogalkotási köteleességét, és ezzel megsérti a „hűség-klauzulát”, számolnia kell azzal, hogy immunitás hiányában a tétlensége okozta károk miatt megnyílik az út a felelősségre vonása előtt.²³

*Az uniós alapelv fontos állomásnak tekinthető, mivel a funkcionális immunitás tanát is áttöri: az állam nem polgári jogviszony alanyaként, hanem szuverénként, közhatalom birtokában jár el, mégis megállapítható a felelőssége!*²⁴ Ezt sokan irányadónak tekintik a jogalkotással okozott károkért való felelősség belső jogi szabályozására, ahogy azt az új Ptk.-tervezetet szövegező szakértői bizottság is tette.

A rendszerváltozást követően többször is felmerült egy új polgári jogi kódex megalkotásának igénye, számos, hosszabb-rövidebb ideig tartó próbálkozás után azonban csak 2012 elején készült el javaslatával a kodifikációs bizottság. Vékás Lajos professzor

¹⁹ Bordás, 6. oldal.

²⁰ A Francovich-ügy egy határidőben nem transzformált irányelvvel, vagyis lényegében jogalkotói mulasztással összefüggő kártérítési követelésről szólt.

²¹ Lehotay, 399. oldal.

²² Kende Tamás - Szűcs Tamás - Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika, CompLex Kiadó, Budapest, 2007., 887. oldal.

²³ Mindezek után sem adta fel az angol jog az említett doktrínát, azt azonban más aspektusból kiegészítette úgy, hogy az megfeleljen az Uniónak is: a korona hivatalnokainak erkölcsi felelőssége keletkezik a felsőbb rendelkezés végrehajtásával okozott kárért, viszont a marasztalt hivatalnok helyett az állam fizette meg a kártérítést.

²⁴ Lehotay, 401. oldal, dr. Király Miklóst idézve.

vezetésével megalkotott javaslat számos új, korszerű megoldást tartalmaz, nem kivétel ez alól az állami kárfelelősség sem. A tervezet LXXI. fejezete, „Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért” cím alatt tartalmazza ezeket a szabályokat. Külön szakaszt kapott a „*Felelősség a jogalkotással okozott kárért*”, ezzel első ízben kerülne a Polgári Törvénykönyvbe a jogintézmény. A tervezet a jogalkotással okozott károkért való felelősség két típusát különbözteti meg. Az egyik az *alkotmányellenes jogszabályok* köre, míg a másik a *mulasztással történő kötelezettségszegés*.

Az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott károkról szóló szabályok részben követik a korábbi joggyakorlatot: ha az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal semmisít meg egy jogszabályt, akkor a jogalkotó az abból eredő kárért felel időbeli megkötés nélkül. Változást is láthatunk azonban: a Legfelsőbb Bíróság értelmezésével szemben a szöveg lehetővé teszi azt is, hogy a károsult *ex nunc* hatályon kívül helyezett jogszabály okozta kárra alapítsa igényét. Ebben az esetben a megsemmisítés időpontját követően keletkező károkért kell felelnie a jogalkotónak.²⁵

A másik esetkör, a mulasztással okozott károk normái követik az Európai Bíróság precedensét. Így magyar jogszabályban is megjelenik az állam kárfelelőssége, ha európai uniós jogharmonizációs kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget. A bizottság ezt a jogintézményt „lemásolta”, és arra az esetre is alkalmazni rendeli, ha az AB megállapítja, hogy az Országgyűlés alkotmányellenességet előidézve nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének, és azt a kitűzött határidőig sem teljesítette. Az elmúlt két évtizedben nem egyszer fordult elő, hogy a taláros testület alkotmányellenességet előidéző mulasztást állapított meg, de szankciók híján nem tudta elérni, hogy az Országgyűlés pótolja a szükséges jogszabályokat. Ennek hátterében a parlamenti pártok közötti kompromisszumképtelenség az, ami igazán okolható: a 2012 novemberében hatályos alkotmánybírósági lista szerint tíz olyan mulasztást állapított meg az AB, amiket az Országgyűlés mind a mai napig nem teljesített. A legrégebbivel 1997. június 30-a, a legújabbal 2012. április 30-a óta idéz elő alkotmányellenességet a törvényhozó.²⁶

A Kormány 2012. július 7-én benyújtott Ptk.-javaslatában²⁷ azonban már nem szerepelt a „Felelősség a jogalkotással okozott kárért” szakasza. A törvényjavaslat indokolásában a törvénykezdeményező arra hivatkozik, hogy a javaslat azért nem szabályozza

²⁵ Az Alkotmánybíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő naptól kezdődően. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 45. § (1) bekezdés.

²⁶ 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, 4/1999. (III. 31.) AB határozat, 45/2003. (IX. 26.) AB határozat, 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, 23/2005. (VI. 17.) AB határozat, 100/2007. (XII. 6.) AB határozat, 17/2008. (III. 12.) AB határozat, 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, 83/2011. (XI. 10.) AB határozat, 94/2011. (XI. 17.) AB határozat.

²⁷ T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről.

külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mert az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. *Ugyanakkor elismeri, hogy alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni.* Szerinte ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősségi szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését, bár jelzi, hogy *ezeztől a bíróságok eddig mereven elzárkóztak.*²⁸

A benyújtott javaslat már nem önálló normával, hanem az általános kárfelelősségi szabállyal kívánja rendezni ezt a speciális káresetet, pedig ahogy láttuk, annak alapján, sajnos, nem lehetséges a megoldás. Éppen ezért nagy szükség lett volna törvényi szintű normára. Az Országgyűlés törvényalkotással okozott kárért csak akkor tartozhatott volna felelősséggel, ha jogalkotási kötelezettségét megszegve mulasztott, vagy a meghozott jogszabály jogellenes, vagyis – a jogszabályi hierarchiának megfelelően – *ha magába az Alaptörvénybe ütközik.*

Hazánk történetében érdekes módon nem először fordul elő hasonló parlamenti fordulat: az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat vitájában szintén rejtélyesen „elvértett” az állami felelősségre vonatkozó valamennyi szakasz. Erről ekképpen írt Dr. Marton Géza 1941-ben:²⁹ „... és különösen a Mtj.-nak mennyire nem volt igaza akkor, mikor – nem tudni mi okból, hisz az indoklás vonatkozó része még ma (13 év multán!) sincs közzétéve – nem vette fel újból az elejtett szakaszt, amit pedig tenni az államnak morális kötelessége lett volna. A bíróságnak tiszteletadás jár érte, hogy ezt a hiányt pótolta.”

5. Az Országgyűlés perbeli felelősségre vonásának lehetőségéről

Az anyagi jogi szabályok kérdéses jövője miatt érdemes megvizsgálnunk, hogy a bíróságok jelenlegi gyakorlatában hogyan érvényesülnek az eljárásjogi normák. Egyáltalán lehet-e közvetlenül az Országgyűlést perelni?

A rendszerváltozást követően sokáig tisztázatlan volt a válasz. A polgári perrendtartás szabályai szerint a perben fél az lehet, akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek.³⁰ A perelhetőség feltétele így a polgári jog szerinti jogképesség. Az 1990-es évek első költségvetései természetesen önállóan tüntették fel a törvényhozásnak jutó pénzügyi keretet. Ebből sokan azt a következtetést vonták le, hogy a parlament

²⁸ T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, indokolás.

²⁹ Szladits: 918. oldal.

³⁰ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról 48. §.

költségvetési személy, így jogi személy is.³¹ Ha viszont az, akkor jogképes, tehát perelhető. Ez nyilvánvalóan téves értelmezés, hiszen nem az Országgyűlés, hanem – ahogy azt az Országgyűlésről szóló új törvény is rögzíti – az Országgyűlés Hivatala rendelkezik jogképességgel.³² Nem állíthatjuk viszont azt, hogy egyszerűen a hivatalon keresztül lehetne perelni a törvényhozót, és ezzel elhárulnak az akadályok. Az Országgyűlés közhatalmi tevékenysége és a hivatala között nem tehetünk egyenlőségelet.

Ennek ellenére még az ezredfordulón sem kristályosodott ki egységes bírói gyakorlat, amit jól jelez az ún. Faragó-ügy. Faragó Lajos magánnyomozó által, országgyűlési bizottság ellen, jó hírnevének megsértése miatt indított perben a bíróságok eltérően ítélték meg a parlament perelhetőségét. Az első fokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság azzal utasította el a keresetet, hogy a bíróság nem vizsgálhatja felül egy parlamenti bizottság jelentését, amely politikai állásfoglalásnak, jogi véleménynek tekinthető. Ugyanakkor az elsőfokú bíróság leszögezte azt is, hogy általában az országgyűlési bizottságok munkája *kapcsán lehet vizsgálni az esetleges személyiségi jogi jogsértést. Az Országgyűlés ilyen ügyben perelhető*, hiszen ezt kívánja meg a jogbiztonság elve, ellenkező esetben pedig jogi felelőtlenség keletkezhetne.

A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság jogerős ítéletében szintén rögzítette, hogy perelhető az Országgyűlés, mi több, a konkrét ügyben azt is megállapította a bíróság, hogy a kifogásolt bizottsági jelentés nem véleményt, hanem kifejezetten tényállítást tartalmaz. A Fővárosi Bíróság szerint azonban el kell utasítani a keresetet, mert a bizottsági jelentést elfogadó országgyűlési határozat közjogi aktus, amely már csak a hatalmi ágak elválasztásának elvéből következően sem támadható bírósági úton.

Végül felülvizsgálati eljárásra került sor, ahol a Legfelsőbb Bíróságnak kellett döntenie: végzésében hatályon kívül helyezte a korábbi bírósági döntéseket, és megszüntette a pert azzal, hogy az Országgyűlésnek nincs jogképessége, ellene egyáltalán nem is indítható per. Az LB indoklása szerint nem szerencsés az Országgyűlés jelenlegi sajátos jogi helyzete, ami valóban súlyos jogértelmezési kérdésekre adhat okot. A mostanihoz hasonló esetek elkerülése érdekében a *Legfelsőbb Bíróság szerint kívánatos lenne, ha a jogalkotó törvényben szabályozná a közjogi intézmények, például az Országgyűlés, a Kormány jogi helyzetét.*

³¹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 7. § (1) bekezdés.

³² 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 123. § (1) bekezdés: Az Országgyűlés Hivatala ellátja az Országgyűlés szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait. Az Országgyűlés Hivatala önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló cím. Az Országgyűlés Hivatala jogi személy.

Az országgyűlési törvény tárgyalása során terjesztette be dr. Varga István arra irányuló módosító indítványát, hogy az Országgyűlés legyen jogi személy.³³ Az indoklásban a képviselő hivatkozik a Legfelsőbb Bíróság álláspontjára, továbbá arra, hogy az azóta eltelt tíz év alatt még mindig nem sikerült egyértelműen rendezni a kérdést.³⁴

Megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés perelhetősége továbbra sem lehetséges, a mostanra viszonylag egységessé váló bírói gyakorlat mellett a politikai akarat is a jelenlegi viszonyokat kívánja fenntartani. Megemlíthetünk azonban néhány kivételt, mint például *a közérdekű adatok köre*. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény értelmében ugyanis ilyen perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.³⁵ Emiatt az az érdekes helyzet alakult ki az elmúlt években, hogy egy-egy parlamenti bizottságtól közérdekre hivatkozva adatok nyilvánosságra hozatalát követelték magánszemélyek vagy szervezetek, akár pert is kilátásba helyezve. Általában vizsgálóbizottságokat „fenyegetett” az alperesi pozícióba kényszerülés veszélye.³⁶

Általánosságban azonban megállapítható, hogy ugyan az Országgyűlés alkotja meg az Alaptörvénybe ütköző, kárt okozó jogszabályt, jogi személyiség – s így perbeli jogképesség – hiányában a jelenlegi gyakorlat fog a jövőben is érvényesülni. Mivel a parlamenti jogalkotással okozott károk anyagi jogi, és eljárásjogi szabályozása, úgy tűnik, továbbra is szűkszavú marad, emiatt nagy felelősség hárul a törvényalkotással érintett szervekre, hogy elejét vegyék a károkozásnak. Ha úgy tetszik, a korábbiakhoz képest még növekedik is a felelősség: a Javaslat indoklása elismeri, hogy alkotmányellenes törvény alkotásával, uniós kötelezettség mulasztásával lehet kárt okozni, és emiatt bírósághoz lehet fordulni, tehát a felelősség megállapítását e két esetkörben – elméletben – lehetségesnek tartja. S ki tudja, lehet, ahogy a XX. század első felében, úgy a XXI. században is „tiszteletadás” jár majd a bíróságoknak, amiért a hiányt joggyakorlatukkal pótolni fogják. A fenti megállapítások tükrében a dolgozat második felében az alkotmányos rendszerünk érintett jogintézményeit, jelenlegi szabályozásukat fogom vizsgálat tárgyává tenni.

³³ T/6391/27. módosító javaslat az Országgyűlésről szóló törvényhez.

³⁴ A szabályozás szükségessége ellenére indítványáról való szavazásra végül nem került sor, mert a képviselő azt visszavonta.

³⁵ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 22. § (4) bekezdés.

³⁶ Emellett a személyi döntések miatt is gyakran bíróságon próbálják megtámadni az Országgyűlés döntéseit. A 2005-ben megtartott államfőválasztás után azt kívánták elérni, hogy a bíróságok a választást érvénytelenné nyilvánítsák. Arra hivatkoztak, hogy a FIDESZ képviselői a Házsabály által előírt tikos szavazás rendjét megszegve, szavazatleadás előtt nyilvánosan felmutatták szavazólapukat.

III. Parlamenti jogalkotással okozott károk megelőzése

A jogalkotással okozott károkat elszenvedő károsultak továbbra is nehéz helyzetben lesznek, ha bíróság előtt akarnák érvényesíteni igényüket. Emiatt az államszervezet intézményeinek felelőssége lesz az, hogy ilyen helyzetek ne fordulhassanak elő, a jogalanyok nehezen érvényesíthető kárt ne szenvedhessenek. Kétségtelen, hogy a jogforrási hierarchiában előkelő helyen álló törvények³⁷ azok, amelyek a legszélesebb körű szabályozásuk révén a legkomolyabb károkat okozhatják. Arról nem is beszélve, hogy mind a szakértői, mind a Kormány által előterjesztett Ptk.-javaslat elismeri azt, hogy alkotmányellenes törvényekkel lehet kárt okozni. Ezzel óhatatlanul is az az Országgyűlés kerül a figyelem középpontjába, melynek érdemes Lincoln idézett gondolatait a jogalkotás során fokozottan szem előtt tartani.

A törvényalkotás folyamatában számos olyan jogintézményt találhatunk, amelyeknek célja az alkotmányellenes törvényjavaslatok kiszűrése, hatálybalépésük megakadályozása. A következőkben a törvényhozás egyes lépésein keresztül ezeket teszem vizsgálat tárgyává, elemezve jelenlegi szabályozásukat és működésük hatékonyságát.

1. Az előterjesztéstől a bizottságokig

Magyarországon törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő kezdeményezhet.³⁸ Bár az Alaptörvény első helyen említi a köztársasági elnököt, e jogukkal az államfők azonban nagyon ritkán élnek. Ez nem véletlen. Elnöki kezdeményezés esetén a teljes parlamenti vita, valamint valamennyi vitaszakasz középpontjában az államfő áll, neki szól minden kritika, minden megjegyzés. A vitában való reagálással az államfő szükségképpen véleményt nyilvánít, így alkotmányos pozíciója semlegességét részlegesen feladni kénytelen. Göncz Árpád köztársasági elnök 1990 és 1993 között három alkalommal élt ezzel a lehetőséggel. Közülük a legismertebb a közkegyelemről szóló törvényjavaslat volt a „taxisblokádot” követően. Ezt az Országgyűlés éles vitát követően elfogadta, a Televízió, a Rádió és a Magyar Távirati Iroda elnökeinek kinevezéséről szóló törvényjavaslatot viszont elutasította, míg a harmadik törvényjavaslatot³⁹ – mivel okafogyottá vált – az elnök visszavonta. 1993 óta a köztársasági elnökök nem nyújtottak be

³⁷ Magyarország Alaptörvénye T) cikk (2) bekezdés.

³⁸ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (1) bekezdés.

³⁹ A postáról szóló 1992. évi XIV., valamint a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény hatálybalépéséről szóló törvényjavaslat.

törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.⁴⁰ Az Alaptörvény szövegezése kapcsán felmerült az államfői törvénykezdeményezés elhagyása. A köztársasági elnök alkotmányjogi pozíciójától idegen ez a jog, a törvényhozói hatalmi ág részesévé teszi, miközben pont ennek a kontrollját kellene ellátnia. Többek között ezért is nem élnek ezzel szívesen elnökeink.

Legtöbbször a Kormány kezdeményezi a törvényhozási eljárást, és képes azt az elejétől a végéig befolyásolni és ellenőrizni. Ez jellemző parlamenti modellnek tekinthető Európában és máshol is, ahol parlamenti kormányforma van. 1990 és 2010 közötti időszakra ugyancsak jellemző a kormányzati aktivitás:⁴¹ 2379 törvényjavaslatot nyújtott be (a javaslatok 54,7%-át), és azok túlnyomó többségéből (89,5%-ából) törvény is született.⁴²

Hazánk jogrendszere alapvetően meghatározó törvények esetén kizárólag a Kormánynak tarja fenn a kezdeményezési jogot; így a költségvetésről szóló törvény⁴³ vagy a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló törvény esetén.⁴⁴ Ez nem véletlen, hiszen a Kormány rendelkezésére áll az a hivatali apparátus, amely képes a szükséges alapossággal előkészíteni az ilyen típusú jogszabályokat. Erre való tekintettel az Alkotmánybíróság határozatában⁴⁵ jelezte, hogy a jogállamiság kritériumait nem elégíti ki teljes mértékben az, ha országgyűlési képviselők nyújtanak be alkotmánymódosításokat, illetve új sarkalatos törvényeket. Ez azért jelenthet súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvénymódosító javaslatuk benyújtását megfelelően előkészítsék, így a szükséges alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érintett felekkel. A taláros testület szerint emiatt nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvénymódosításokat fogad el az Országgyűlés. Egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás esetén ugyanis a Kormányt nem terheli az előzetes hatástanulmány készítésének, illetve a szükséges egyeztetések lefolytatásának kötelezettsége, ez az eljárás azonban nem fogja kielégíteni a demokratikus jogállamiság követelményeit.

Az a feladat, hogy Kormány által benyújtott törvényjavaslatok más jogszabályokkal, végeredményben az Alaptörvénnyel összhangban álljanak, a közigazgatási és igazságügyi

⁴⁰ Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010, (Továbbiakban: Soltész), 130-131. oldal.

⁴¹ Soltész, 119-120. oldal.

⁴² Sajnos, a parlamenti köznyelvben is szinonimaként használnak két fogalmat, a törvényjavaslatot és a törvénytervezetet. Ezek azonban nem ugyanazt jelentik. *Törvényjavaslatnak* az Országgyűlésnek benyújtott törvényszöveget tekintjük. Ezzel szemben a benyújtás előtti fázisban, így a minisztériumi kodifikáció folyamatában is, a normaszöveget *törvénytervezetnek* nevezzük.

⁴³ Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

⁴⁴ 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 5. § (3) bekezdés, valamint 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 28. § (4) bekezdés.

⁴⁵ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

minisztert terheli. Bár 2011-ig a Jat. kifejezetten rendelkezett a miniszter felelősségéről⁴⁶ az új, jogalkotásról szóló törvény⁴⁷ erről „megfeledezett”: ma már csak egy kormányrendelet szabályozza a kérdést.⁴⁸ Utóbbi értelmében a miniszter az *igazságügyért való felelőssége körében felel a jogalkotás minőségének fejlesztéséért, a jogszabály-előkészítés és a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata szakmai színvonaláért*. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott állásfoglalásában megjegyezte, hogy a Kormány által beterjesztett törvények, alkotmánymódosítások esetén is érvényesül az igazságügyért felelős miniszter kötelezettsége, ennek ellenére a 2010 májusa és 2011 júliusa között meghozott tíz alkotmánymódosításból mindössze kettőt jegyzett előadóként a miniszter, ami nem tartható jogállami követelményeknek megfelelő gyakorlatnak. Emellett kijelenthetjük, hogy a felelősség új, alacsonyabb jogszabályi szinten való szabályozása sem nevezhető szerencsés megoldásnak, ugyanis a Kormány – elméletben – változtathatja az éppen felelős személyt, ami nehezíti az átláthatóságot és az esetleges parlamenti számonkérést.

Ha a Kormány törvényt kezdeményez, azok előkészítését az érintett minisztériumok végzik. A minisztériumi hivatal 300-600 fős „üzemnek” kell tekintenünk, ahol a jogszabályok, működési és ügyviteli előírások rendjében folyik az ügyek intézése.⁴⁹ A tényleges kodifikációs munka a minisztériumi falak között zajlik, olyannyira, hogy nemritkán az országgyűlési képviselők eredeti vagy módosító javaslatai ugyancsak itt készülnek. Leszögezhetjük ezért, hogy a minisztériumokon is igen sok múlik a megfelelő minőségű törvényalkotás biztosításában. Közülük is kiemelkedik a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, mivel ellátja a jogszabálytervezetek szakmai szempontú véleményezését*, tehát a Kormány által előterjeszteni kívánt törvényjavaslatok esetében első szűrőként kellene működnie.⁵⁰

A törvényjavaslatok kezdeményezésében fontos szerep jut az országgyűlési képviselőknek is. Bármely képviselő önállóan terjesztheti be javaslatát, a gyakorlatban azonban ritkán találkozhatunk egyedül dolgozó „kodifikátor-képviselővel”. Valamennyien támaszkodnak frakciójuk támogatására. Mind a kormánypárti, mind az ellenzéki frakciók arra törekednek, hogy összehangolják képviselőik törvényalkotó munkáját. Egyeztetik a törvényjavaslatok és a fontosabb módosító javaslatok benyújtását. A nagyobb frakciókban a

⁴⁶ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, 24. § (1) bekezdés.

⁴⁷ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

⁴⁸ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről, 14. § (1) bekezdés, (2) bekezdés c) pontja.

⁴⁹ Dr. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010., 133. oldal.

⁵⁰ Jelenleg a kodifikációért három helyettes államtitkár irányítása alatt *hét minisztériumi főosztály tizenöt osztálya gondoskodik*. Forrás: KIM SZMSZ.

képviselők indítványait előbb a munkacsoportokban kell egyeztetni, ha a képviselő ezt elmulasztja, akkor nem bízhat frakciója támogatásában.⁵¹ Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét illetően a frakciók nem kerülhetők meg, azt formálni képesek, emiatt témánkhoz kapcsolódó munkájukat röviden jellemeznünk kell.

A kormányzat és a kormánypárti frakciók között egyfajta „*munkamegosztás*” alakul ki. A frakciók a törvénytervezeteket rendszeresen *véleményezik*, szakmai véleményt mondanak, gyakran módosításokat javasolnak. De ha pl. a Kormány bizonyos törvényjavaslat benyújtását különböző okok miatt nem vállalja fel, azt a kormánypárti képviselők megteszik helyette. Ilyen ok lehet, ha a *törvényjavaslattal kapcsolatban alkotmányos aggályok merülnek fel, és a Kormány számára presztízavesztést jelentene elbukni az alkotmánybírósági eljárásban*, de nyomós politikai érdekek szólnak amellett, hogy a javaslatot az Országgyűlés tárgyalja meg. E megoldás jelenlegi népszerűségét jól mutatja, hogy e cél érdekében benyújtott egyéni képviselői törvénykezdeményezések száma soha nem látott méreteket ölt. Csupán történeti kuriózum, hogy a kiegyezéstől kezdődően több mint száz évig az Országgyűlés egyetlen képviselő által benyújtott törvényjavaslatot sem fogadott el, s erre a „csodára” egészen 1989-ig kellett várni.⁵² Láthatjuk, hogy van olyan terület, ahol kevésbé érvényesülnek jogtörténeti hagyományaink.

Az *ellenzéki* frakciók esetében fő feladatnak az alternatíva állítását nevezhetjük. Ez igaz a törvényjavaslatokra nézve is. Bár ritkán fordul elő, hogy teljes, „alternatív” törvényjavaslatot dolgoznak ki és nyújtanak be, a napirendre vetettekhez ellenben gyakran nyújtanak be *szakmai megfontolásból módosító javaslatokat*. Bár a kormánypárti frakciók javaslataikra nem tanúsítják a legnagyobb fogadókészséget,⁵³ a más szempontú megközelítés a jogalkotás végeredményének, minőségének javulását hordozhatja.

A *frakciók, képviselők a munkájukat segítő szakértőket* is alkalmazhatnak. A képviselők szakterületükön kívüli kérdésekben rendszeresen támaszkodnak tanácsaikra. A szakértők száma a frakciók méretétől függ, de korántsem elegendő valamennyi szakterület lefedéséhez. *A frakciók hivatalainak elmondása szerint előfordulnak olyan esetek, amikor a képviselői kérdésekre a szakértők egymásnak ellentmondó válaszokat adnak, vagy egyáltalán nem tudják a kérdést megválaszolni.*⁵⁴ A képviselő munkáját elsősorban adminisztratív ügyekben még egy, saját munkatársa támogatja. Bár az alkalmazottak részére adható keret nemrég a

⁵¹ Soltész, 123. oldal.

⁵² Soltész, 120. oldal.

⁵³ A kormánypárti képviselők a legnagyobb fogadókészséget az első, 1990-1994-es ciklusban tanúsították (9,8%), míg az 1998-2002-es ciklusban alig fogadtak el ellenzéki törvényjavaslatot (0,9%).

⁵⁴ Frakcióhivatalok előadása az Országgyűlésben, 2012. április.

duplájára emelkedett, ami elvileg lehetővé teszi azt, hogy még egy személy segítse a képviselő tevékenységét, más demokráciák parlamentjeiben ismert képviselői titkárságoktól viszont még messze van a szabályozás.⁵⁵ Mivel a 2014-ben kezdődő ciklustól kezdve a képviselők száma jelentősen csökken, emiatt a gyakran hangoztatott takarékoság sem állhatná útját annak, hogy mind a frakciókat segítő szakértők, mind a képviselői munkatársak száma növekedjen. Egy olyan alkotmányos rendszerben, ahol a legfontosabb döntések az Országgyűlésben dőlnek el, fontos, hogy megfelelő számú szakembergárda álljon rendelkezésre, így biztosítva az Alaptörvénnyel összhangban álló törvények megalkotását.

2. A bizottsági kontroll

A rendszerváltozást követően az Országgyűlés törvényhozó nagyüzemmé vált. Az 1990-1994-es ciklusban néhány kiemelkedő teljesítményt nyújtó jogász képviselő mellett a képviselők többségének kodifikációs ismerete nem volt elégséges. Nem volt megfelelő törvényalkotási rend sem. Az Alkotmányügyi bizottság szinte már beleroppant abba, hogy valamennyi törvényjavaslatot egyesével megtárgyaljon, mivel hiányzott a bizottságok jól működő szűrőszerepe.

1994-ben viszont sikerült új Hárszabályt alkotni, megújították a bizottságok, így az Alkotmányügyi bizottság szerepét is, valamint felállítottak mellé egy hivatali kodifikációs csoportot, a Jogi Főosztályt. Az így kialakult rendszer már lényegesen hatékonyabb szűrő feladatot látott el, így a bizottságok lettek azok az egységek az Országgyűlés szervezetrendszerén belül, amelyek hatékonyan tudnak közreműködni a kármegelőzés körében. Többek között úgy, hogy előzetesen megvizsgálják a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat és módosító indítványokat. A benyújtott javaslatot ugyanis az Országgyűlés elnöke megvizsgálja, hogy az megfelel-e a szükséges követelményeknek, majd kijelöli az eljáró bizottságokat, melyek munkájukkal csökkentik az Országgyűlésre háruló tárgyalási és határozathozatali terheket.⁵⁶ Meg kell jegyeznünk, hogy a bizottságok részéről a javaslat általános vitára alkalmasnak minősítése nem jelent alapos jogi szűrőt, csupán azt jelzi, hogy nem nyilvánvalóan alkotmányellenes a szöveg, így az vitára alkalmasnak tekinthető.

⁵⁵ 1990. évi LVI. törvény az országgyűlési képviselők javadalmazásáról, 6. § (4) bekezdés.

⁵⁶ Az 1994 és 2010 között benyújtott 1503 képviselői indítvány mindössze 37,4%-a került a bizottságok döntése nyomán tárgysorozatba.

A módosító indítványok is bizottsági vizsgálat alá kerülnek. Megszűrésükben fontos jogosítvány, hogy ha azokat a kijelölt bizottságok jelen levő tagjainak egyharmada sem támogatja, nem is szavaz róluk az Országgyűlés. Ráadásul jelzésértékű a plenáris ülés számára a szavazásnál, hogy a bizottságok támogatták-e az egyes módosító és kapcsolódó módosító javaslatokat. Továbbá a bizottság is nyújthat be módosító javaslatokat, például továbbfejlesztve egy képviselői módosító indítványt. Összességében megállapítható, hogy a bizottsági keret a plenáris üléssel szemben elméletben több lehetőséget teremt arra, hogy a képviselők a törvényjavaslatokkal – ha kell szakértők, szakmai szervezetek és érdekképviselők bevonásával – sokkal mélyebben, szakmai megközelítéssel foglalkozhassanak.⁵⁷ A gyakorlat nézőpontjából azonban meg kell jegyeznünk, hogy a nagyszámú módosító indítványok, a gyors tempójú törvényalkotás, illetve az akár egyszerre zajló plenáris és bizottsági ülésezés lehetősége miatt igen ritkán tudnak a bizottsági tagok egy-egy javaslattal behatóbban foglalkozni. Ez, sajnos, azt eredményezheti, hogy a módosító javaslatok feletti szavazás áttekinthetetlenné és formális jellegűvé válik, s jellemzően a Kormány nyilatkozatai alapján történik.

Márpedig az Országgyűlés által diktált jogalkotói tempó nem is akármilyen gyors: a korábbi *Alkotmány egyes módosításainak tárgyalását hat,*⁵⁸ *illetve tíz*⁵⁹ *nap alatt lefolytatta a parlament,* az egyházak jogállásáról szóló törvényjavaslat előterjesztése után kilenc nappal már a köztársasági elnök asztalán volt a normaszöveg, míg a 2011. december 13-án előterjesztett, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényjavaslat december 31-én már a Magyar Közlönyben kihirdetésre került. Látható, hogy az eljárást mindenképpen lassítani kellene, többek között azért is, mert az alkotmányos szűrők megfelelő működése ilyen gyorsaság mellett nehezen megvalósítható.

A parlamentekben általában mindenütt létezik egy törvény-előkészítéssel foglalkozó bizottság, amely a törvényalkotás szakbizottsága és minden törvény megalkotásának részese. E többnyire jogászokból álló bizottság feladata, hogy a jogrendszer egésze, koherenciája nézőpontjából véleményezze a törvényeket. A magyar parlamenti jog a bizottságok egyenjogúságának elvét vallja, az *Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság* mégis több és más. Példának okáért azért, mert e bizottság egyfajta *előzetes alkotmányossági normakontrollt gyakorol.*⁶⁰

⁵⁷ Soltész, 129-130. oldal.

⁵⁸ T/9. törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

⁵⁹ T/1940. törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

⁶⁰ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, 2007. (Továbbiakban: Kukorelli), 354. oldal.

Speciális helyzetét jelzi, hogy még akkor is bekapcsolódhat egy törvényjavaslat megtárgyalásába, ha eredetileg az Országgyűlés elnöke erre nem jelölte ki. A házelnök, illetve más bizottság kezdeményezésére, de *ex officio* saját kezdeményezésére is jogában áll ajánlást és módosító javaslatot benyújtani egy törvényjavaslathoz, ha úgy ítéli meg, hogy az nincs összhangban az Alaptörvénnyel.⁶¹ Jelzésértékű a parlament számára, ha az Alkotmányügyi bizottság egy törvényjavaslat zárószavazásának elhalasztását javasolja,⁶² ugyanis ilyenkor szinte borítékolható az alkotmányellenesség veszélye. Ennek ellenére az Országgyűlés vita nélküli határozatával lesöpörheti a bizottság vészjelzését, és akár még aznap el is fogadhatja a törvényjavaslatot.⁶³ A bizottság mindig megtárgyalja a köztársasági elnök által visszaküldött, illetve az Alkotmánybíróság által részben alkotmányellenesnek minősített törvényeket, ez utóbbi esetben az Alaptörvénnyel való összhangot megteremtő módosító javaslatot is az Alkotmányügyi bizottság dolgozza ki.

A bizottság jogállása biztosítja, hogy eredményesen működő alkotmányos szűrőszerepet töltsön be. Emiatt érdemes elgondolkozni azon, hogy valamennyi törvényjavaslat érintse az Alkotmányügyi bizottságot. Jelenleg igen kiszámíthatatlan az, hogy egy olyan javaslat vitájába, amelyben nem jelölik ki a bizottságot, belép-e, és ha igen, mikor? Ha nem kerül sor záróvitára, akkor meglehet, hogy ezek a törvényjavaslatok nem is fogják érinteni az Alkotmányügyi bizottságot. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény csak a koherenciazavar elhárítása miatt került végül a bizottság napirendjére, de például a dolgozat írásakor még tárgyalás alatt álló, a közvélemény által követett „földtörvény” vagy az államrendszert és számos alapjogot érintő, köznevelési feladatot ellátó önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló törvény is elkerülte a bizottságot. Megfontolandó tehát az állandó alkotmányügyi bizottsági kontroll biztosítása. Ez természetesen nagyobb munkateherrel járna, de a körülményeket tekintve a 2014-es év kedvező változásokat hoz. A képviselői összeférhetetlenségi szabályok szigorításával az új parlamenti ciklusban főállású képviselőket fogunk választani, kiknek munkaidejét már nem kell megosztani például polgármesteri teendőkkel. Emellett érdemes lenne az Alkotmányügyi bizottság mellé felállított Jogi Főosztályt újabb szakjogászok felvételével megerősíteni. Az így kibővült szakembergárda képes lehet a törvényjavaslatokat alkotmányos szempontból előzetesen véleményezni, és a bizottság tagjait erről tájékoztatni.

⁶¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat Magyarország Országgyűlésének Házzsabályáról (Továbbiakban: Házzsabály) 96. § (3) bekezdés.

⁶² A bizottságok közül csak az Alkotmányügyi bizottság az, amely akár rendes, akár kivételes eljárásban javasolhatja az elhalasztást.

⁶³ Házzsabály, 107. § (3) bekezdés.

A Házszabály ismeri a zárószavazás előtti záróvita intézményét. A záróvita akkor nyílik meg, ha a részletes vitában megszavazott rendelkezések nincsenek összhangban az Alaptörvénnyel, más törvényekkel vagy önmagukkal, s erre nézve módosító javaslat érkezett. A kijelölt bizottság és az Alkotmányügyi bizottság hivatalbóli kötelezettsége a belső alkotmányvédelem, az odafigyelés ebben a korrekciós jellegű törvényalkotási szakaszban.⁶⁴ A záróvita tehát valódi alkotmányos szűrőként tud működni még akkor is, ha a jogintézmény célja elsősorban nyelvtani hibák, belső koherenciazavarok kiküszöbölése, akár a javaslatról való zárószavazás elhalasztása, napirendről való levétele mellett is. Azt láthatjuk azonban, hogy a záróvita egyfajta új, harmadik vitaszakaszként kezd viselkedni.

A jogintézmény ilyen irányú „evolúciójára” egy utólagos normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság is felfigyelt. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvényjavaslatához olyan zárószavazás előtti módosító javaslatot terjesztettek elő, amely nemcsak a törvényjavaslat alapvető rendelkezését érintette, hanem koncepcióváltást is jelentett. Az AB arra kereste a választ, hogy ez összeegyeztethető-e a koherenciazavar feloldását szolgáló módosító javaslat jellegével, illetve nemleges válasz esetén eredményezheti-e a törvény alkotmányellenességét.⁶⁵

Az Alkotmánybíróság a határozatában⁶⁶ rögzítette azt, hogy a parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása, így a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása – a képviselői beszédjog – meghatározó jelentőségűek. Ezekre tekintettel a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is fontos szabály, mert enélkül *a parlamenti vita legvégső szakaszában átfogó változtatásokra kerülhetne sor, ami pedig a minőségi törvényalkotás biztosítékainak kiüresedését eredményezheti*. Ebből kifolyólag az AB azt állapította meg, hogy a módosító javaslat ilyen célú alkalmazása sérti a jogalkotás ésszerű rendjének biztonságát, ellentétes a közügyek érdemi megvitatása érdekében végzendő képviselői tevékenységgel, ezért megállapította az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, és megsemmisítette a jogszabályt.

⁶⁴ Kukorelli, 356. oldal.

⁶⁵ 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ugyanis azt állapította meg, hogy a Házszabály megsértése még nem eredményezi automatikusan a megalkotott törvény alkotmányellenességét.

⁶⁶ 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.

A Házszabály módosítását⁶⁷ – az Alkotmánybíróság álláspontja mellett – a házelnök azon véleménye is előre jelezte, miszerint mindenképpen szükséges a zárószavazás előtti módosító indítványok „korrekt és jogszerű” elfogadása. Ilyen körülmények között került sor 2011 decemberében a Házszabály módosítására: az új szabályok szerint azon ülésnap kezdete előtt legkésőbb *huszonnégy órával*,⁶⁸ amelyen a zárószavazás napirendi pontként szerepel, módosító javaslatot nyújthat be bizottság, illetve országgyűlési képviselő bármely korábban megszavazott rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alaptörvénnyel, törvénnyel vagy a törvényjavaslat egyéb rendelkezésével. Emellett az előterjesztő, a kijelölt bizottság és az Alkotmányügyi bizottság *már tartalmi korlátozásokra való tekintet nélkül* nyújthat be ilyet azzal a megkötéssel, hogy a módosító javaslat nem terjedhet ki az egységes javaslat által nem érintett törvények rendelkezéseire.⁶⁹

A gyakorlatban azt láthatjuk, hogy a bizottság által benyújtott módosítások igen jelentősek lehetnek, akár tartalmilag is újraírhatják a normaszöveget. A választási eljárásról szóló törvényjavaslathoz az *Alkotmányügyi bizottság hatvanöt oldalas módosító javaslatot terjesztett elő, míg a Költségvetési bizottság száz oldalt is meghaladó saját, zárószavazás előtti módosítóként terjesztette be a Kormány által kidolgozott adóemeléseket az „egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról”* szóló törvényjavaslathoz. Megállapíthatjuk, hogy még a módosított Házszabályból is kimaradt egyfajta tartalmi módosítást korlátozó norma, márpedig ennek hiánya a gyakorlatban komoly normaszöveg-módosulásokat eredményezhet. Mindenképpen érdemes lenne a hatékony kontroll érdekében a Házszabályt úgy megváltoztatni, hogy a Tisztelt Ház nagyobb időkeretben tárgyalhassa az így benyújtott módosítókat. *A javaslatok terjedelméhez mérten lehetne megállapítani* azt, hogy a benyújtástól számított hányadik napon szavazhat róla legkorábban az Országgyűlés. Egy ilyen korlát hatékonyabban tudná védeni az AB által a jogállamiság elvéből levezetett minőségi törvényalkotás követelményét, illetve a képviselői beszédjogot.⁷⁰

A bizottságokat a Házszabály szinte „kis törvényhozássá” teszi abban az esetben, ha a törvényjavaslat tárgyalására *kivételes vagy kivételes sürgős eljárásban* kerülne sor.⁷¹ Ezen speciális eljárások valamilyen különleges körülményt feltételeznek, amire tekintettel kérheti az előterjesztő a kivételes eljárásban történő tárgyalást. Amennyiben a jelen lévő

⁶⁷ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat.

⁶⁸ Az előterjesztett H/5273. javaslat csak egy órában határozta meg a legvégső határidőt, ezt Ékes József képviselő elfogadott módosító javaslata „a képviselői jogok szabad gyakorlása érdekében” növelte meg huszonnégyre (H/5273/15.).

⁶⁹ Házszabály, 107. § (1) bekezdés.

⁷⁰ 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.

⁷¹ Kukorelli, 354. oldal.

országgyűlési képviselők kétharmada támogatja a kérelmet, a házelnök nyomban kijelöli azt a bizottságot, amely a törvényjavaslat vitáját lefolytatja. A fentebb már kifejtett *bizottsági szűrőszerep* ilyenkor még hangsúlyosabb szerepet kap, hiszen csak a bizottság véleményezi a javaslatot, csak ő dönt a módosító javaslatok támogatásáról. A plenáris ülés csupán egyetlen szavazással dönthet a kijelölt bizottság által támogatott módosító javaslatokról.⁷²

A *kivételes sürgős eljárás* a magyar parlamenti jog egyik legkülönlegesebb jogintézménye, ugyanis akár két nap alatt elfogadott törvényt eredményezhet. Nem csoda, hogy az ezt kezdeményező indítványhoz a képviselők egyötödének támogató aláírása szükséges, amit ülésszakonként legfeljebb két alkalommal adhatnak meg. A Házzsabály további korlátot is felállít: ülésszakonként legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor kivételes sürgős eljárás elrendelésére. Ilyenkor a kijelölt bizottság kontrollja nehezen tud érvényesülni. Előfordulhat ugyanis, hogy mindössze három óra áll módosító javaslatok előterjesztésére, ezekről akár még aznap állást kell foglalnia a bizottságnak. Az Országgyűlés összevont általános és részletes vitában tárgyalja meg a bizottsági javaslatot, a zárószavazásra pedig az eljárás elrendelését követő ülésnapon már sor kerülhet. Legvégső esetben az Alkotmányügyi bizottság ugyan kezdeményezheti a szavazás elhalasztását, de ahogy rendes eljárásban, úgy a parlament ebben az esetben is figyelmen kívül hagyhatja a javaslatot.⁷³

Mindezek alapján látható, hogy a bizottságok kontrollszerepe az egyik legerősebb biztosíték az alkotmányellenes törvények kiszűrésében. A kivételes sürgős eljárás folyamán viszont – idő hiányában – e szerepüknek nem tudnak eleget tenni. Ráadásul ma már elegendő a kétharmados támogatás az elrendeléshez, míg korábban a Házzsabálytól eltérés négyötödös igen szavazatot igényelt. A könnyítés okát az új szabály előterjesztői azzal indokolták, hogy ezzel egyszerűbbé, átláthatóbbá válik a gyorsított ütemű törvényalkotás.⁷⁴ Ezt a célt ellenben nem így, hanem megfelelően előkészített javaslattal, kellő mértékű bizottsági ellenőrzéssel lehetett volna jobban biztosítani.

3. Egy újragondolt jogintézmény: az előzetes normakontroll

Az alkotmányellenes törvények kiszűrésében az egyik leghatásosabb eszköz lehet az előzetes normakontroll, mivel az Alkotmánybíróság a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját a jogrendszerbe való beépítését megelőzően vizsgálja. Az Országgyűlés által meghozott törvények esetében két fő típusát különböztetjük meg. Az egyik a törvényjavaslat

⁷² Házzsabály 124-128. §.

⁷³ Házzsabály 128/A - 128/D. §.

⁷⁴ H/5273. indokolás.

zárószavazását követően kezdeményezett eljárás, a másik a köztársasági elnök „alkotmányossági vétója”.

Előbbi bár újdonságnak tűnhet, mivel az Alaptörvény hatálybalépése óta beszélhetünk róla, de korábban sem volt ismeretlen a magyar alkotmányjogban. 1990 és 1997 között az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven képviselő indítványozhatta a törvényjavaslat előzetes normakontrollját. Ez a megoldás a szakmai közvélemény számára is „politikai” jellegűnek tűnt, mivel elsősorban a parlamenti kisebbség élt a kezdeményezésével. Az Alkotmánybíróság azonban nem ezt kifogásolta a jogintézménnyel kapcsolatban.

Az AB az előzetes normakontrollt érintő első határozatában⁷⁵ elismerte azt, hogy alkotmányjogi szempontból rendkívül hatékony eszközről van szó: rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt alkosson, továbbá – a bírák szerint ez a fő szempont – védi a törvényhozó tekintélyét. Az előzetes normakontrollt ismerő európai országokban a vizsgálat leginkább formális, a törvényhozás eljárásának alkotmányosságára korlátozódik, Magyarországon azonban a jóval ritkább, tartalmi vizsgálat is lehetséges.

Pont ez a széles felülvizsgálati jogkör volt az, ami megkívánta a megfelelő jogi szabályozottságot, az Országgyűlés azonban számos válasszal adós maradt. Az akkor hatályos Abtv. lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróságot a törvényhozási folyamat bármely szakaszában s akárhányszor bevonják a jogalkotásba. Állásfoglalásaival azonban befolyásolná, sőt alapvetően határozná meg a vita menetét. E szerepkör viszont az AB jogállásával összeegyeztethetetlen. A taláros testület ekkor rögzítette az AB alkotmányos szerepét azóta is meghatározó elvet: *„az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének”*.

Ebből az alapvetésből következett, hogy az előzetes normakontroll célját, az alkotmányellenes törvények létrejöttét csak úgy képes hatékonyan elérni, ha a törvényjavaslat már végleges formában kerül az AB elé. Az Országgyűlés is megértette e feltétel szükségességét, így a parlament Alkotmány- és igazságügyi bizottsága állásfoglalásában megkísérelte a hiányzó eljárásjogi szabályokat pótolni. Azt állapította meg, hogy az Alkotmánybíróság által megkívánt „végleges normaszöveg” lehet az úgynevezett egységes javaslat, amennyiben ahhoz nem érkezett koherenciazavart feloldó, módosító javaslat. Ha ilyen érkezett, akkor a módosító javaslatokról történő szavazás után, de még a törvényjavaslat egészéről történő szavazás előtt alakul ki a végleges állapot.⁷⁶

⁷⁵ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

⁷⁶ Az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságának 1996. április 24-én kiadott állásfoglalása.

Bár úgy tűnt, hogy a parlamenti bizottság ezzel rendezni tudta az AB által megkövetelt feltételeket, az Abtv.-ben szabályozott előzetes normakontroll iránti indítványozási jogot ügyrendi kérdésnek – a Házzsabálytól való eltérésnek – tekintette. Amíg a normakontroll kezdeményezéséhez azonban elegendő volt ötven képviselő támogatása, addig a Házzsabálytól való eltéréshez négyötödös szavazati arány kellett! A kellő garanciák hiánya miatt az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Mivel többször is előfordult, hogy az előzetes normakontroll kezdeményezése után a parlamenti többség egyszerűen elfogadta a vitatott törvényt, a taláros testület nyilvánvalóvá tette: ilyen esetekben a zárószavazást az Abtv. erejénél fogva el kell halasztani. Az Alkotmánybíróság figyelmeztette a törvényalkotót, hogy amennyiben e követelményt figyelmen kívül hagyja, az így elfogadott törvényeket a jövőben közjogi érvénytelenség miatt meg fogja semmisíteni.⁷⁷ Jogalkotási kötelezettségének teljesítése helyett az Országgyűlés inkább egyszerűen törölte az előzetes normakontroll e típusát a jogrendszerből.

Az újragondolt előzetes normakontroll egyértelműen figyelembe vette a korábbi negatív tapasztalatokat, és beépítette az Alkotmánybíróság megállapításait is. Eszerint nem lehetséges a törvényjavaslat parlamenti vitája során bármikor kezdeményezni az AB eljárását, csak a zárószavazás után. Ekkor már elfogadott törvényként csak a házelnök aláírása maradt hátra, újabb módosítások természetesen már nem lehetségesek. Az új norma értelmében már nem sérül a Sólyom László alkotmánybírósági elnök nevéhez fűződő alapelvek, tehát az AB az Országgyűlés munkájának bírója tud maradni. Az előzetes normakontroll további előnye a gyorsaság, mivel az Alkotmánybíróság az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha alkotmányellenességet állapít meg, a parlament a javaslatot újratárgyalja, az így elfogadott törvény előzetes normakontrollja ráadásul ismételt indítványozható. Amennyiben a taláros testület a rendelkezésre álló tíz nap alatt nem állapít meg alkotmányellenességet, akkor az államfő a törvényt haladéktalanul aláírja és elrendeli annak kihirdetését.⁷⁸ Az eljárás megindításának lehetősége azonban sokkal nehezebbé vált. A mai szabályozás a képviselőktől – eltekintve a javaslat *előterjesztőjétől* – megvonta ezt a jogot. *A Kormány vagy az Országgyűlés elnökének kezdeményezésén és a plénum támogatásán múlik az AB segítségül hívása.*⁷⁹

A korábbi alkotmánybírósági kritikákat ugyan figyelembe vette az újragondolt előzetes normakontroll, de további, korábban nem ismert veszélyre is fel kell hívnunk a

⁷⁷ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat.

⁷⁸ Alaptörvény 6. cikk (6)-(8) bekezdés.

⁷⁹ Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés.

figyelmet. Az Alaptörvény megfogalmazásában ugyanis, ha a köztársasági elnök az elfogadott törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, vizsgálatra megküldi az Alkotmánybíróságnak, *amennyiben Országgyűlés kezdeményezte előzetes normakontrollra nem került sor.*⁸⁰ E rendelkezés értelmezése során kérdésként merülhet fel: csak a normakontrollal érintett szakaszok esetében vagy a teljes jogszabállyal kapcsolatban fennáll-e ez a korlátozás?

Ha logikai értelmezés útján próbálunk választ kapni, akkor arra juthatunk, hogy az AB által már megvizsgált szakaszok tekintetében áll meg a tilalom. Ez lényegében a *res iudicata* jogkövetkezményét kapcsolja az AB állásfoglalásához. Érthetőnek tűnik, hogy az Alkotmánybíróság véleményével ellentétben hiába tartja a köztársasági elnök alkotmányellenesnek az adott törvényi szakaszokat, egyszer már lefolytatott normakontrollt újból lefolytatni nem lehet. Egy ilyen lépés legfeljebb burkolt halasztó vétó funkcióját tudná betölteni, ami a jogintézmény jellegével nem egyeztethető össze.

Sokkal súlyosabb alkotmányjogi problémákat eredményezhet az az értelmezés, miszerint bármely kérdéssel is fordult a parlament az Alkotmánybírósághoz, a köztársasági elnök normakontrollt kezdeményező joga utóbb teljesen ki lesz zárva. Ez két szempontból is igen veszélyes lenne. Egyrészt az államfő a *tartalmi kifogásai* ellenére sem tud lépni, egyéb eszközök híján a cél szempontjából sokkal kevésbé hatékony politikai vétó keretében figyelmeztetheti a törvényalkotót az alkotmányellenesség veszélyeire. Másrészt *formai kifogások* esetében sem fordulhatna az elnök az AB-hez. Tegyük fel, hogy egy sarkalatos törvénnyel kapcsolatos tartalmi kérdéssel kezdeményezi az Országgyűlés az előzetes normakontrollt, majd az Alkotmánybíróság állásfoglalása után egyszerű többséggel fogadja el a jogszabályt. Hiába nem teljesültek – még a közvélemény számára is nyilvánvalóan – az alkotmányos kritériumok, a köztársasági elnök még a normakontrollban megtárgyalt üggyel teljesen eltérő jellegű, formai kifogásával sem fordulhat a taláros testülethez. Újból az egészen más rendeltetésű politikai vétóhoz kénytelen nyúlni az államfő.

Összefoglalóan azt állapíthatjuk meg, hogy az előzetes normakontroll e típusának újbóli bevezetése biztosabb szabályozási környezetben történt meg, elméletben segíthet csökkenteni a meghozott alkotmányellenes törvények számát, bár fennáll a veszélye annak, hogy a gyakorlatban a kívánatosnál kevesebbszer fordul majd elő. A köztársasági elnök normakontroll-kezdeményezési jogát kizáró norma – ebben a szűkszavú formájában – azonban veszélyeket hordoz magában. *A jogállamiság, illetve a hatalommegosztás elvét*

⁸⁰ Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés.

sértheti, ha az államfő mint az alkotmányosság őrének jogait ilyen mértékben korlátozná az Alaptörvény rendelkezése. Kellő eszközök hiányában a Sándor-palota nem tudja ellátni alkotmányossági szűrő szerepét. Márpedig a köztársasági elnök törvényhozást ellenőrző tevékenysége az egyik legfontosabb elnöki hatáskör. Aláírása is azt jelzi, hogy a törvénnyel kapcsolatban nincs sem alkotmányossági, sem más aggálya. A felvázolt alaptörvényértelmezés esetén hiába van alkotmányossági aggálya a legfőbb közjogi méltóságnak, végül mégis csak alá kell írnia az elfogadott törvényt. Pedig ha a köztársasági elnököknek alkotmányossági aggályuk merül fel, abban általában igazuk is van: 1990 és 2010 között 36 törvénnyel fordultak az Alkotmánybírósághoz, közülük mindössze egy volt, amit végül nem talált az AB alkotmányellenesnek.⁸¹

Véleményem szerint mindenképpen indokolt lenne egy cizelláltabb szabályozás, ennek hiányában egy AB általi alkotmányértelmezés. Az Alkotmánybíróság, ugyan még a korábbi típusú előzetes normakontrollal kapcsolatban, de elkezdte lerakni az alapokat. Határozatában kifejtette, hogy *vizsgálat tárgyát képező „egyes rendelkezések” alkotmányossága általában értékelhetetlen a törvény kontextusából kiragadva*. Így az elszigetelt vizsgálat eredménye más összefüggésbe helyezve érvényét vesztheti, indokolt a megküldött jogszabály komplex vizsgálata.⁸² Bízhatunk abban, hogy az első előzetes normakontrollok érkezésével az AB hasonló követelményeket fog a jogalkotóval szemben támasztani, így sok kérdésünkre megnyugtató választ kapunk. Ma még kétséges ugyanakkor, hogy mikor kerülhet erre sor. A korábbi jogintézmény parlamenti kisebbséget is favorizáló szabályozását felváltotta az új típusú normakontroll többséghez kapcsolódása. A kezdeményezők köre mellett jelzi ezt az is, hogy a többség „igen” szavazata nélkül az ügyek nem fognak eljutni az Alkotmánybírósághoz. Márpedig a kormánypártok társadalmi megítélésére kockázatot jelenthet, ha a kezdeményezéssel jelzik, hogy még ők is úgy gondolják, az általuk kidolgozott normaszöveg alkotmányellenessége fennáll.⁸³

4. A politikai vétó

Amennyiben a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az elfogadott törvénnyel kapcsolatban alkotmányos aggályok nem merülnek fel, de mégsem ért egyet a törvénnyel

⁸¹ Soltész, 131-132. oldal.

⁸² 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

⁸³ Rogán Antal kormánypárti frakcióvezető nyilatkozata szerint, bár a képviselőcsoport támogatja a választási eljárásról szóló törvény előzetes normakontrollját, úgy vélik, a javaslat teljes egészében nem alkotmányellenes, így „rosszul nézne ki”, ha mégis az AB-hez fordulnának.

vagy annak valamely rendelkezésével, megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek.⁸⁴ Az Alaptörvény értelmében a korábbi általános tizenöt nappal szemben már csak öt napja maradt eldöntenie az államfőnek, hogy kíván-e vétójoggal élni. Ez rendkívül gyors elhatározást igényel a Sándor-palota részéről. A köztársasági elnök egyik legerősebb jogosítványa alapos alkotmánybíróági értelmezésen keresztül fejlődött, ami a hatályos szabályozásban is visszaköszön.

Mádl Ferenc köztársasági elnök 2003-ban kért alkotmányértelmezést a vétójoggal kapcsolatban: egyrészt politikai vétó emelése esetén formális-e a parlament „megfontolási” kötelezettsége, másrészt alkalmazható-e egy törvény esetében akár többször is a vétójog? 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 törvényt szöveget a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartja. A másik esetben pedig akkor, ha a törvény változatlan szöveggel történő elfogadása esetén az államfő olyan alkotmányellenességet észlel, amely az újratárgyalás során vétett eljárási hibából is eredhet.⁸⁵

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a köztársasági elnök szerepe, miszerint „örkődik” az államszervezet demokratikus működése felett, feltételezi, hogy az Országgyűlés az államfő kifogásait érdemben megfontolja. 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 és azoknak megfelelően módosítani. Ezzel kapcsolatban egy törvényhozói kötelezettséget is megfogalmazott az AB: amennyiben a köztársasági elnök részt kíván venni az észrevételeit tárgyaló országgyűlési ülésen, s ezt a törvény visszaküldésével egyidejűleg előre jelzi, akkor a részvétel lehetőségét külön is biztosítani kell számára. Amennyiben az Országgyűlés ezt elmulasztja, s így az államfő részvételi jogával élni nem tud megfelelően, az a törvény közjogi érvénytelenségét is eredményezheti.

Az Alkotmánybíróság a vétójogok többszörös alkalmazhatóságát elutasította. Értelmezése szerint a köztársasági elnök a törvénnyel való egyet nem értését csakis egyszer, egyik vétójogának alkalmazásával fejezheti ki. Bármelyik eljárást kezdeményezi is az elnök, a

⁸⁴ Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés.

⁸⁵ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat.

konkrét törvénnyel kapcsolatban ismételten már nem élhet e jogával. Az államfői vétót „egységes és egyszer alkalmazható” eszköznek tekintette az AB. Döntéséhez a továbbiakban ő is kötve van. Ha nem így lenne, az 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*. Egyetlen alkotmányos szereplőnek sem lehet ugyanis olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik, márpedig ezzel az államfő a törvényhozó hatalom ellensúlya helyett annak indokolatlan korlátja lenne.⁸⁶

Az Alkotmánybíróság szerint a köztársasági elnök így sem marad eszközök nélkül, ha alkotmányos aggályai lennének: ekkor ugyanis utólagos normakontrollra irányuló eljárást kezdeményezhetne. Sőt, akár törvénykezdeményezési jogával élve törvényjavaslatot nyújthat be, melyben kezdeményezheti a törvény módosítását vagy akár annak hatályon kívül helyezését is. Láthatjuk tehát, hogy a taláros testület az alkotmányozói szándékkal ellentétesnek ítélte a többszörös államfői vétójogot, és inkább egyéb, igen erős elnöki aktivizmust feltételező eszközökben látta az alkotmányos szűrőfunkció betöltését. Felmerült viszont a kérdés: a megfontolásra visszaküldést követő normakontroll-kezdeményezés tényleg túlságosan meghosszabbítaná a törvényalkotás folyamatát? Ha a megfontolásra visszaküldött törvényt úgy módosítja az Országgyűlés, hogy az alkotmányos aggályokat vet fel, emiatt nem léphet újra a köztársasági elnök megelőzve a hatálybalépést?

Az államfő kezét e téren megkötő szabályozás az Alaptörvény hatálybalépésével megváltozott. Ha az Országgyűlés a megfontolásra visszaküldött törvényt módosítja, akkor a módosítás tekintetében ismételten kérhető normakontroll. Sőt, a parlament akár módosítja a visszaküldött törvényt, akár nem, a köztársasági elnök akkor is az AB-hez fordulhat, ha úgy ítéli meg, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.⁸⁷ Látható tehát, hogy a Mádl Ferenc által felvetett aggályokat figyelembe vette az Alaptörvény.

Meg kell említenünk a napjainkban érvényesülő azon köztársasági elnöki gyakorlatot, miszerint nem alkotmányossági, hanem politikai vétó keretében figyelmezteti az államfő az Országgyűlést, ha a törvényhozási eljárásban a Házzsabály megsértése miatt az alkotmányos követelmények nem teljesülnek. A korábban bemutatott alkotmánybírósági álláspont világosan jelzi az elnöknek, hogy egyes házzsabályi normák megsértésével hozott törvényeket

⁸⁶ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat.

⁸⁷ Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés.

a taláros testület alkotmányellenesnek tekint. Erre való tekintettel az államfő így kíván lehetőséget biztosítani a parlamentnek ahhoz, hogy a hibát orvosolja, mivel „ezt kívánja a jogbiztonság és az alkotmányosság elve. Magyarország alapvető érdeke, hogy se most, se a jövőben se tartalmi, se formai, se eljárási okkal vagy indokkal soha, senki, semmilyen formában ne kérdőjelezhesse meg a törvények érvényességét.”⁸⁸ A Tisztelt Ház eddig megfontolta az államfő kifogásait, emiatt az AB eljárására nem került sor. Az elnöki kifogások elfogadását szerencsés helyzetnek nevezhetjük, mert ahogy bemutattam, politikai vétó után *ugyanazon kifogásával* már nem fordulhatna a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz.

Összefoglalva rögzíthetjük, hogy nem csak erősebbé, de hatékonyabbá is válik a köztársasági elnök „örkődő” szerepe. Az alkotmányellenes törvények kiszűrésében ugyan célravezetőbb szabályozás segíti a *Sándor-palotát, a legfontosabb „kármegelőző” szereplővé téve a rendszerben*, de pont emiatt ehhez nagyobb felelősség is társul majd. Felvetődhet bennünk, hogy az alkotmányozó már nem tart attól, hogy a többszörös vétójog alkalmazásával túlságosan elhúzódná a törvényalkotás. Valójában igen szűkös időkereteket szab meg: az államfői aláírás előtt rendelkezésére álló öt nap, valamint az alkotmánybírósági eljárásra nyitva álló harminc, illetve tíz nap rendkívül gyors döntést követel meg az AB-től. Pedig ahhoz, hogy alkotmányos feladatukat megfelelően el tudják látni, több idő – egy egész jogágat szabályozó kódex esetén pedig lényegesen több idő – szükséges.⁸⁹ Véleményem szerint ez mindenképpen indokolt lenne. Egyrészt azért, mert az ésszerűen meghosszabbodó időkeret a gyakorlatban nem eredményezné a törvényalkotó „indokolatlan korlátját”, sőt, a hatalommegosztás elvéből eredő fékek és egyensúlyok rendszerének biztos működését erősítené. Másrészt nem szabad megfeledkezni arról, hogy e szervek alkotmányossági szűrőként eljárva megelőzhetik az utólagos normakontrollt, és hozzájárulnak – az AB által elsődlegesnek tartott feladatként – a törvényhozói tekintély megóvásához.

5. Az utólagos normakontroll

Az eddig bemutatott jogintézmények alapján látható, hogy az alkotmányellenes törvények kiszűrése a törvényhozás folyamán elméletileg többszörösen is biztosított. Ennek

⁸⁸ Áder János köztársasági elnök levele az Országgyűléshez, a „médiatörvényt” módosító, elfogadott törvény ellen emelt politikai vétó okairól.

⁸⁹ A decemberi hónapban meghozott törvények száma általában igen nagy, ilyenkor rendkívüli munkateher jelentkezne az államfő hivatalán és az Alkotmánybíróságon ahhoz, hogy az Alaptörvényben előírt időkeretek között el tudják látni feladatukat.

ellenére az ilyen törvények hatálybalépését esetenként nem sikerül megelőzni. Ilyenkor kap kiemelkedő szerepet az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárása, vagyis az „Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata”.

Az Alkotmánybíróságnak ez a legjelentősebb hatásköre, ami különösen súlyos eszköz, főként akkor, ha a megsemmisítésre szánt normának lehetne alkotmányos olvasata is, vagyis ha a norma az Alaptörvénnyel összhangban is értelmezhető.⁹⁰ Talán éppen ezt tartotta szem előtt az Alaptörvény, amikor a korábbi *actio popularis* megszüntetve szűkebben húzta meg az indítványozásra jogosultak körét. Eszerint csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére vizsgálhatja felül az Alkotmánybíróság a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját.⁹¹ A korábbi *érintettség nélküli indítványok új csatornája az alapvető jogok biztos*a. A beérkező kérelmek alaposságát meg kell szűrnie, hiszen az Abtv. értelmében csak akkor folytatja le az Alkotmánybíróság a normakontrollt, ha a biztos álláspontja szerint is fennáll az alaptörvény-ellenesség.⁹²

A rendszerváltozás óta eltelt több mint húsz év alatt számos utólagos normakontroll-indítvány érkezett, amelyben a kérelmezők azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgáljon felül egyes alkotmánymódosításokat. A dolgozat első felében kifejtetteknek megfelelően a parlament jogalkotással akkor képes kárt okozni, ha az elfogadott törvény alkotmányellenes. De mi a helyzet akkor, ha az AB által korábban alkotmányellenesnek minősített törvényt Alaptörvénybe foglalnak? Jogában áll az Alkotmánybíróságnak, hogy felülvizsgálja az alkotmánymódosításokat?

Az AB számos határozatában foglalkozott a kérdéssel, állásfoglalásaiban egy töretlen gyakorlat körvonalazódik. Az Alkotmánybíróság sem magának a korábbi Alkotmánynak, sem az azt módosító törvényeknek a felülvizsgálatára nem terjesztette ki eddig a saját hatáskörét. Ezt az elvet következetesen alkalmazta akkor is, ha az indítványozók egyes alkotmánymódosítások vagy alkotmányi rendelkezések alkotmányellenességét állították, de akkor is, ha az indítványozók mulasztást állítottak amiatt, hogy valamilyen rendelkezés nem szerepel az Alkotmányban, valamint akkor is, ha az indítványozók szerint az Alkotmány rendelkezései között ellentét vagy ellentmondás van.⁹³ Ugyanakkor az AB álláspontja értelmében a közjogi érvénytelenségben szenvedő alkotmánymódosítások felülvizsgálhatók, mivel az ilyen jogszabályok semmisek, vagyis úgy kell tekinteni őket, mintha létre sem jöttek volna.

⁹⁰ Kukorelli, 454-455. oldal.

⁹¹ Alaptörvény, 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

⁹² 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 24. § (2) bekezdés.

⁹³ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

Ennek okát a taláros testület abban látta, hogy a korábbi Alkotmánynak nem voltak – ahogy a hatályos Alaptörvénynek sincsenek – olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlanak tartott rendelkezései, amelyek egyfajta mérceként figyelembe veendők lehetnének a módosítások vagy egy új Alkotmány elfogadása esetén. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy ha lenne is ilyen mérce, még akkor is csak az alkotmányozó hatalom által adott kifejezett felhatalmazás esetén lehetne a kifogásolt alkotmányi rendelkezéseket megsemmisíteni. Az Alkotmánybíróság hatalmának is vannak, „és kell is, hogy legyenek” határai és korlátai. Az Alkotmánybíróság sem válhat „taláros” kormányzati hatalommá, sem „taláros” törvényhozóvá, még kevésbé „taláros” alkotmányozó hatalommá.⁹⁴

Az AB ugyanakkor utalt arra, hogy a magyar alkotmányos rendszerben is kialakíthatóak lehetnének ilyen viszonyítási alapok. Ekként szolgálhatna a Sólyom László által kifejtett „láthatatlan Alkotmány” fogalom, amely Alkotmány felett állva az alkotmányosság biztos mércéjét jelentené. De ide sorolhatjuk az „alkotmányos jogállam lényegét, alapvető értékeit” megjelenítő normákat, amelyeket az alkotmányozó egyszer már elfogadott és beépített az Alkotmányba, és amely értékeknek a további Alkotmányok is meg kell, hogy feleljenek. Utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái, valamint alapelvei, az úgynevezett általánosan elfogadott jogelvek, továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese. A parlamenti jogalkotással okozott károk szempontjából mindenképpen érdekes jogfejlődést eredményezne, ha a magyar alkotmányos felfogás ilyen irányba indulna el. Ha ugyanis az *Alkotmánybíróság megsemmisíthet alkotmányi normákat, akkor a norma által okozott kárt is meg lehetne téríteni, mivel a kár és az okozati összefüggés mellett megvalósulna a jogellenesség feltétele is.*

Amíg e felvázolt alkotmányjogi irány nem valósul meg, kíváncsúnak tartja az Alkotmánybíróság az Alaptörvény – illetve a korábbi Alkotmány – módosításai esetén a jogállami elveknek való megfelelést. Ahogy a Kormány törvénykezdeményezésének hiányánál kifejtettem, egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás, de különösen a korábbi Alkotmány ilyen módon történő módosítása azért vetett fel a demokratikus jogállam követelményeihez kapcsolódó súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvénymódosító javaslatuk benyújtását megfelelően előkészítsék.

⁹⁴ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmánymódosítások ráadásul tartalmi, alkotmányos alapelveket érintő sérelmeket is felvethetnek. Ha ugyanis az alkotmányozó hatalom egy korábban az AB által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt alkotmányos szintre emeli, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerbe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen „együtműködése” esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, ezért sérül az alkotmányos alapjogok védelme, a társadalom tagjai kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek.⁹⁵ Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az AB által lefektetett feltételek – így a szükséges alkotmányozói felhatalmazás – hiányában *várhatóan* a jövőben is tartózkodni fog az Alaptörvény módosításainak normakontrolljától. Ennek ellenére rendkívül fontosnak tartja a jogállami garanciák érvényre jutását, így a stabilitás, a kiszámíthatóság, hatalommegosztás, az alapvető jogok érvényre jutását. Az AB megállapításaival egyetértve hozzáfűzhetjük: csak így garantálható a parlamenti jogalkotással okozott károk megelőzése, az alkotmányos szűrők eredményes működése.

Meg kell említenünk, hogy továbbra is érvényesül a bíróságok egyedi normakontroll-kezdményezési joga. Eszerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, melynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az AB már megállapította, akkor az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását.⁹⁶

A jövőben – a korábbi évekre jellemzőnél jóval kisebb számban – előforduló utólagos normakontrollok, valamint az alkotmányjogi panaszok *elbírálását nagymértékben befolyásolhatja a mindenkori alkotmánybírósági elnök*. Ez két tekintetben érvényesül: egyrészt a befogadott ügyeket ő „szignálja”, ő választja ki az előadó bírót.⁹⁷ Másrészt a taláros testület csak azokban az esetekben dönt, melyeket az elnök szavazásra bocsát. E két tényező akkor válik különösen érdekessé, ha figyelembe vesszük, hogy az Alaptörvény értelmében az AB elnökét az Országgyűlés választja meg.⁹⁸ Az európai alkotmánybírósági modellek alapján különbséget láthatunk aszerint, hogy a testület elnökét a tagok vagy egy külső szerv választja meg. Pont e különbségek közé tartoznak az ügyek szignálásának és az ügyek szavazásra

⁹⁵ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

⁹⁶ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 25. §.

⁹⁷ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 17. § (1) bekezdés e) pont.

⁹⁸ Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés.

bocsátásának jellemzői. E téren a parlament befolyással lehet az AB működésére. Szerencsésebb lett volna meghagyni a tagok általi választás, de legalább elnökajánlás lehetőségét. Utóbbi esetben biztosított egy kellő belső támogatású jelölt, aki mögé megfelelő súlyú „plusz” legitimációt helyezhetett volna az Országgyűlés a megválasztása esetén.

6. Az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróság eljárását nem csak az alkotmányos szűrőfunkciót ellátó, más-más hatalmi ághoz tartozó szervek kezdeményezhetik. Az alkotmányjogi panasz jogintézményének segítségével az államszervezeten kívül álló, egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet is az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha úgy ítéli meg, hogy bírósági eljárásban vagy az ügy érdekében hozott döntésben Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy az nincs számára biztosítva. Beszélhetünk egy, a dolgozat témáját érintő „kivételes alkotmányjogi panaszról” is. Ezzel közvetlenül alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályt lehet támadni – nem kell hozzá bírói döntés –, ha hatályosulása folytán következne be jogsérelem.⁹⁹ Elméletben illet eredményezhet egy jogviszonyokat alakító, azokat létrehozó, megszüntető törvény.

A közvetlen alkotmányjogi panasszal kapcsolatban meg kell említenünk egy nagykőrösi önkormányzati képviselő által kezdeményezett, az AB által elbírált panaszt.¹⁰⁰ Az indítványozó képviselő az önkormányzati rendelet azon rendelkezéseit támadta, amelyek a tanácskozás méltóságát, illetve a képviselő-testület ülésén a képviselő-testület tagjait sértő magatartást – úgynevezett „széksértést” – a képviselő-testület által rendbírsággal rendelik büntetni, ráadásul ezzel szemben a jogorvoslat lehetőségét kifejezetten kizárják.¹⁰¹ Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt magának az önkormányzati rendeletnek a felülvizsgálatára nem terjesztette ki. Az AB szerint, tekintve, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül támadható a közvetlenül hatályosuló alkotmányellenes jogszabály, és a rendelet 2011. április 2-án lépett hatályba, az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőn túl, 2012. május 17-én nyújtotta be. Így az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványt.

⁹⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 26-27. §.

¹⁰⁰ 3264/2012. (X. 4.) AB végzés.

¹⁰¹ Az indítványozó állítása szerint e rendelkezések a jogorvoslathoz való jogát, véleménynyilvánítási szabadságát és a közérdekű adatok terjesztéséhez való jogát sértették, mivel őt 2012. április 2-án közzétett „blogbejegyzése” kapcsán az önkormányzat képviselő-testülete 2012. április 26-i ülésén széksértés miatt 50.000.- Ft rendbírsággal sújtotta.

Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye szerint a testületnek eltérően, az alkotmányjogi panasz célját figyelembe véve kellett volna és kellene a jövőben is értelmeznie a száznolcvan napos határidő számítására vonatkozó törvényi rendelkezést. Véleménye szerint a többségi vélemény ugyanis a ténylegesen bekövetkezett alapjogi jogsérelem orvoslásának céljával és a józan ésszel egyaránt ellentétes eredményre, irracionális alkotmányos jogorvoslati deficitre vezet. Az indítványozó tényleges érintettségét szűken értelmező – a jogsérelem beálltát megkövetelő – eddigi alkotmánybíróági gyakorlattal együtt ugyanis a határidőnek a jogszabály hatálybalépésétől való számítása kedvezőtlen eredményre vezethet. Ahogy a konkrét esetben, úgy jövőbeli ügyekben is megtörténhet, hogy a hatálybalépéstől számított első száznolcvan napban érintettség hiányában, az ezután beállt tényleges jogsérelem esetén pedig a határidő túllépése miatt utasítják vissza a kérelmező indítványát. Ez a gyakorlat orvoslatlanul hagyja azokat az alapjogsérelmeket, amelyek – akár a jogszabály erejénél fogva, akár hatósági vagy más, nem bírósági jogalkalmazói döntés folytán – később állnak be. Ehelyett Stumpf István alkotmánybíró szerint a hatálybalépést mint kezdődátumot kiterjesztően, azaz úgy kellett volna értelmezni, hogy a később beállt jogsérelem esetén a hatályosulás, illetve az alkalmazás időpontját is jelenti. A nagykörösi képviselő ügyében ez a felfogás azt jelentette volna, hogy az Abtv. által előírt száznolcvan napos határidő a rendbíróság kiszabásának napján, 2012. április 26-án indul. Mivel az érintett 2012. május 17-én benyújtotta az indítványát, azt határidőben beérkezettnek kellett volna tekinteni, s azt az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az új Abtv. elfogadásával a törvényalkotó a korábbiakhoz képest több típusú alkotmányjogi panaszt biztosít az esetleges alapjogsérelmet elszenvedő károsultak rendelkezésére. Ahogy azonban a fenti jogeset is rámutat, a gyakorlati tapasztalatok érkezésével egyes normákat módosítani indokolt ahhoz, hogy a kezdeményezők valóban elérjék a jogintézmény célját: azt, hogy az Alkotmánybíróság foglalkozni tudjon beadványaikkal.

IV. Záró gondolatok

A dolgozatban arra kerestem a válaszokat, hogy a XXI. században Magyarországon biztosított-e a törvényalkotás miatt kárt szenvedő alanyok jogérvényesítési lehetősége. A válasz, sajnos, korántsem megnyugtató. Bár az új Ptk. szakértői javaslatában előremutató, a múltban régóta szorgalmazott újítások voltak, kellő politikai akarat hiányában valószínűleg nem fognak hatályba lépni. Így továbbra is a bíróságokon fog múlni, hogy a jogszabályi rendelkezések hiányában rendezetlen viszonyokat hogyan fogják megítélni.

A tét pedig nem csekély. A nem érvényesíthető kárt szenvedő jogalanyok mellett a jogbiztonság is mélyen érintett. E két fontos kör vezette figyelmemet az államszervezet felé, amely képes lehet arra, hogy az alkotmányellenes törvények elfogadását, hatálybalépését meggátolja. A dolgozatban felvázoltam, hogy a törvényalkotás folyamán elméletben többszörösen is biztosított a szűrés lehetősége. Arra is fény derült ellenben, hogy egyes jogintézmények átgondolásra, illetve finomításra szorulnak. Ilyen lehet a frakciók, illetve az Alkotmányügyi bizottság munkáját segítő szakértői, munkatársi gárda bővítése, a záróvita szabályainak szigorítása, a bizottsági kontroll erősítése a kivételes sürgős eljárásban, illetve az Alkotmánybíróság állásfoglalásában meghatározott, a demokratikus jogállamiság, a hatalommegosztás elvét erősítő garanciák érvényesítése a parlamenti jogalkotás teljes folyamatában. Arról sem feledkezhethünk meg, hogy egyes törvényi szabályok, mint például az előzetes normakontroll vagy közvetlen alkotmányjogi panasz egyes normái még értelmezést igényelnek. De az elmúlt időszakban pozitív újítások is történtek: idesorolhatjuk a köztársasági elnök vétőjog-használati lehetőségeinek, illetve az állampolgárok rendelkezésére álló alkotmányjogi panaszok típusainak bővülését.

Az új normák gyakorlatban való alkalmazása még várat magára, az első tapasztalatokat mindenképpen érdemes lesz megfigyelni. Addig is két dologban bízhatunk: az alkotmányos intézmények, a „szűrők rendszerének” hatékonyságában, illetve a rendes bíróságok munkásságában. Mert Marton Géza gondolatai ma, hetven évvel később is aktuálisak: *„bízunk kell abban, hogy a bíróságok az állami felelősség szabályainak hiányát pótolni fogják”*.

Forrásjegyzék

I. Felhasznált irodalom

Borbás Beatrix: Fejezetek a magyar közhatalmi és a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősség köréből nemzetközi és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére c. értekezés

Dezső Márta–Kukorelli István–Sári János–Somogyvári István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda, Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, (szerk.: Petrétai József), Dialóg Campus Kiadó, Bp. – Pécs 2000.

Holló András-Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány – „Az Országgyűlés” című rész – Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000.

Kende–Szűcs–Jeney (szerk.): Európai közjog és politika, CompLex Kiadó, Budapest, 2007.

Kiss Daisy: A polgári per titkai. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Általános Részéből. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009.

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Kukorelli István: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei, Magyar Közigazgatás, 1993/11. szám.

Kukorelli István–Smuk Péter: A Magyar Országgyűlés 1990-2010, Országgyűlés Hivatala, Budapest. 2010.

Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott kárért a magyar jogban. Jogtudományi Közlöny 2001/2. szám.

Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. 2010.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.

Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet, 5. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

Mezey Barna (szerk.): A magyar jogtörténet forrásai, 2. utánnyomott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2011.

Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.

Soltész István: Az Országgyűlés bizottsági rendszere, Magyar Közigazgatás, 1993/5. szám.

Soltész István: A bizottságok szerepe a törvényalkotásban, Magyar Jog, 1993/7. szám

Somogyvári István: Kell egy új Házsabály! Társadalmi Szemle, 1991/1. szám.

Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba, Atlantisz Kiadó, Budapest, 2008.

Szladits Károly: A magyar magánjog, Kötelmi jog különös része - negyedik kötet, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1941.

Tamásné Nagy Erzsébet-Tallódi Zoltán: Az Országgyűlés jogalanyisága, Magyar Jog, 1997/4. szám.

Tölgyessy Péter: A törvényhozó üzem ellentmondásai, Az Országgyűlés működése és a Házsabály reformja c. tanulmány, 1993.

Ujváriné Antal Edit: Felelősségtan, Novotni Kiadó, Miskolc, 2002.

II. Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1990. évi LVI. törvény az országgyűlési képviselők javadalmazásáról

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről

212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

46/1994. (IX. 30.) OGY határozat Magyarország Országgyűlésének Házsabályáról

Alkotmánybírósági határozatok és végzések

16/1991. (IV. 20.) AB határozat

37/1996. (IX. 4.) AB határozat

29/1997. (IV. 29.) AB határozat

4/1999. (III. 31.) AB határozat

45/2003. (IX. 26.) AB határozat

62/2003. (XII. 15.) AB határozat

54/2004. (XII. 13.) AB határozat

23/2005. (VI. 17.) AB határozat

100/2007. (XII. 6.) AB határozat

17/2008. (III. 12.) AB határozat

54/2008. (IV. 24.) AB határozat

109/2008. (IX. 26.) AB határozat

61/2011. (VII. 13.) AB határozat

83/2011. (XI.10.) AB határozat

94/2011. (XI.17.) AB határozat

164/2011. (XII. 20.) AB határozat

3264/2012. (X. 4.) AB végzés

Tartalomjegyzék

I.	Bevezető gondolatok	1. oldal
II.	A jogalkotással okozott károk	3. oldal
	1. A kár fogalma.....	3. oldal
	2. A jogalkotással okozott kár történeti vizsgálata.....	3. oldal
	3. A parlamenti jogalkotással okozott kár megítélése a hatályos jogban.....	5. oldal
	4. Az Európai Unió gyakorlata és az új Ptk.	7. oldal
	5. Az Országgyűlés perbeli felelősségre vonásának lehetőségéről	10. oldal
III.	Parlamenti jogalkotással okozott károk megelőzése.....	13. oldal
	1. Az előterjesztéstől a bizottságokig	13. oldal
	2. A bizottsági kontroll.....	17. oldal
	3. Egy újragondolt jogintézmény: az előzetes normakontroll.....	22. oldal
	4. A politikai vétó.....	26. oldal
	5. Az utólagos normakontroll.....	29. oldal
	6. Az alkotmányjogi panasz	33. oldal
IV.	Záró gondolatok	35. oldal
V.	Forrásjegyzék	36. oldal