

TELEKESI BÁLINT

Mérlegen a salátatörvények: szükséges rossz vagy szükségtelen bonyodalom?

Napjainkban a hazai elnevezéssel salátatörvényeknek nevezett jogszabályok kérdése ugyanúgy aktuális a magyar jogalkotásban, ahogyan a külföldi jogtudományi gondolkodásban. Kutatásom célja az volt, hogy bemutassa a gyűjtőjogalkotás jelenségének mibenlétét, illetve lehetséges jövőbeli veszélyei mellett, meglévő anomáliáit és visszásságait, mindezt külföldi, illetve magyar empiria segítségével. A dolgozatban tárgyalásra kerül mind az elmélet, mind a kialakult gyakorlat. A dolgozat elején bemutatásra kerül a gyűjtő jogalkotás fogalma nemzetközi kontextusban, majd e jogalkotási módszer nemzetközi összehasonlítása. Ennek során számos ország szabályozását és múltbeli, valamint aktuális gyakorlatát vizsgáltam, melyekből általános következtetésként vonható le, hogy ahol van is szabályozás, az általában a pénzügyi-költségvetési tárgyú törvényekre vonatkozik csupán. Ezt követően kerültek bemutatásra a magyar szabályok és gyakorlat, e metódus alkalmazásának tendenciája az elmúlt 32 év során, valamint néhány szemléltető példa is. Dolgozatom végén a nemzetközi tapasztalatokból merítve, de figyelembe véve a hazai jogalkotás sajátosságait, de lege ferenda javaslatot fogalmazok meg, a „Single Subject Rule” elve mentén a salátatörvények hazai szabályozásának konzekvens megvalósítására.

1. Bevezetés – A salátatörvényekről általában

A tanulmány célja, hogy feltárja a salátatörvények és a gyűjtőjogalkotás mibenlétét, ismertesse a releváns hazai és nemzetközi szakirodalmat, empirikus módszerrel, kritikai szemlélettel vizsgálja a gyakorlat megvalósulását a terjedelmi keretek között. Továbbá, hogy mindezek folyományaként levonja a hazai salátatörvényekre vonatkozó pozitív és negatív következtetéseket, s végső soron egy de lege ferenda javaslatot fogalmazzon meg a gyűjtőjogalkotás hazai helyzetének rendezésére. Ennek során az elméleti részt főként a szakirodalmak által biztosított erős alap képezi, a különböző álláspontok elemzése, összevetése, míg a gyakorlat vizsgálata során leginkább az empirikus, történeti elemzésre hagyatkozik. A tanulmány előfeltevése, hogy a gyűjtőjogalkotás egy speciális metódus. Ebből következően a fogalmak tisztázását a nemzetközi gyakorlat bemutatása követi, melyben olyan országok problémáit és szabályozási módszereit, törekvéseit mutatja be a szerző, melyek közvetve vagy közvetlenül, de rendelkeznek római jogi gyökerekkel, mégis különféleképp alakult jogi kultúrájuk és rendszerük fejlődése. Ezt követően a magyar gyakorlat történeti áttekintésére kerül sor néhány szemléletes példa elemzésével egybekötve, melyet az elméleti kérdések feldolgozása követ. S végül, a kutatásra mint komplex egészre tekintettel szemlélteti a végkövetkeztetéseket és a javaslatot, mint lehetséges megoldást.

A hazánkban is egyre gyakrabban előforduló jogalkotási módszer alapvető jellegzetessége, hogy több, egymással olykor össze nem függő módosítást, jogszabályt összegyűjtve, egyetlen törvényben rendez. Az efféle törvényeket nevezzük salátatörvényeknek. Ezt az „átfogó” jogalkotási technikát mostanra már világszerte alkalmazzák, mivel a modernkori jogalkotás – tekintettel a modern kor napról napra, óráról órára jelentkező számtalan új problémájára – enélkül már szinte elképzelhetetlen nehézségekbe ütközne a reagálás időszerűsége és a szabályozandó területek komplexitása tekintetében. Ugyanakkor, az e gyűjtőjogszabályokra vonatkozó szabályozás országonként eltérő, s van, ahol (még) nincs is.

A salátatörvényeknek számos elnevezése lelhető fel a külföldi szakirodalomban, mint: „Christmas tree bills”; „mosaic laws”; „Mantelgesetz”; „loi fourre-tout”, a lista teljességének igénye nélkül.¹ Ugyanakkor mégis találhatunk egy fogalmat, amely minden elnevezésbeli, elméleti, és gyakorlatban megnyilvánuló különbség ellenére közösnek mondható, és pedig mint ilyen, átfogja magának a jelenségnek a mibenlétét. Ez a fogalom az angol „omnibus legislation”, vagyis „gyűjtőjogalkotás”.

Az „omnibus legislation” fogalmának tartalmával kapcsolatban különböző nézetek, vélemények és leírások születtek.² Közös definícióról tehát nem beszélhetünk, mégis leírható néhány olyan tartalmi elem, amely több, akár majdnem az összes „definícióban” megtalálható. Az egyik ilyen elem, amely szinte minden leírásban szerepel az, hogy különféle, sokszor egymással össze nem függő rendelkezéseket erőltetnek bele egyetlen törvénybe (javaslatba). Ahogyan Zódi Zsolt fogalmaz: „Összességében a salátatörvények valamilyen, a jogszabályok „normál” tematikai felépítését átmetsző, azon keresztülfekvő téma mentén módosítanak több más jogszabályt.”³

Annak megválaszolására, hogy salátatörvényről beszélhetünk-e vagy sem, az elsődleges és szükségszerű feltétel nem a „több terület” szabályozása, hanem a „több jogszabály” módosítása. A salátatörvény tehát egy olyan törvény, amely több törvényt (jogszabályt) módosít egyazon aktussal. A „jó” salátatörvény számos, tematikusan összefüggő törvényt módosít, a „rossz” salátában azonban az indítvány kitűzött tárgyköréhez nem kapcsolódó, idegen elemek is találhatók. A „jó” salátatörvény esetében tehát egy komplex, ám koherens, a jogbiztonságot aligha sértő törvény az eredmény, míg a „rossz” salátatörvény esetében egy szintén komplex, ám inkoherens jogszabály is lehet, melynél felmerülhet a jogbiztonság, a normavilágosság és egyéb alkotmányos jogszabályalkotási követelmények sérülése. Illetve az „abszolút” „jó” és „rossz”, mint a skála két végpontja között egyéb variációk is elképzelhetők. A „jó” saláta fogalmát tekintve általános tételként azt szükséges leszögezni, hogy „jó” akkor lesz egy gyűjtőjogszabály, amennyiben az a jogrendszer koherenciáját egyáltalán nem sérti – sőt mi több, elő is segítheti (pl. dereguláció) –,

¹ Bar-Siman-Tov 1–9. o.

² Uo. 1–14. o.

³ Zódi (2012).

valamint nem tükröz olyan szándékot az indítvány, amely demokráciadeficitet okozna, inkább segíti a jogalkotás időszerűségét, mintsem negatívan érinti minőségét. Ez azt jelenti, hogy akkor lehet „jó” vagy elfogadható egy salátatörvény, amennyiben annak különböző rendelkezéseit elkülönítve, egyenként is elfogadná a szükséges többség, és nem pusztán azért születik meg, mert egyazon indítványban szerepeltetik az egyébként sürgető, többségi álláspontot tükröző többi rendelkezéssel. A „rossz” salátatörvények pedig azok, amelyekben akárcsak egyetlen olyan tétel is elfogadásra kerül, melyet egyébként különállóként nem fogadna el a többség vagy pedig, amely bármiféle koherenciasértést eredményez.

Az Egyesült Államokban a 800 oldal hosszú Clean Air Act, vagy a 2700 oldal hosszúságú Affordable Care Act, annak ellenére, amilyen hosszú és részletes, mégis egy adott területre irányuló szabályozást tartalmaz, és gyűjtőjogszabályként tünteti fel Abbe R. Gluck.⁴

A salátatörvények esetében számos alkalommal előfordul, hogy az eljárási keretek szabta, utolsó lehetséges pillanatban adnak be módosító javaslatot, amelynek átoltására sincs reálisan elegendő ideje a képviselőknek, mielőtt szavaznának arról. Erre számos országban találunk példákat, az USA-ban például Donald Trump adóreformja, Izraelben a „harmadik ingatlanadó”⁵, illetve hazánk esetében A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény⁶ (melyet ugyan később az AB megsemmisített).⁷ Annak ellenére, hogy az efféle jogalkotási módszer a mai demokráciák tekintetében gyakorinak mondható, illetve talán a leginkább célravezetőnek tekinthető, mégis megosztó és végtelen hosszú viták kiváltására alkalmas módszer.

A különböző országokban különböző szabályozása létezik a gyűjtőjogalkotásnak, amelyből az következik, hogy erre sincsen egységesen elfogadott és alkalmazott modell. Nyilvánvaló, hogy nem is lehetne, miként különböző jogrendszerekben, különböző jogalkotási kultúrával rendelkező országokban összehangolni a különféle paradigmákat, szinte teljesíthetetlen és nem is szükségszerű feladat.

Amire azonban lényeges kitérni, az az, hogy miféle szabályozásokkal találkozhatunk, már ahol egyáltalán találkozhatunk ilyesmivel. Továbbá arra, hogy mi lehet ennek az alapja, vagy épp a szabályozatlanság oka. Többek között Izraelben történt olyan eset, hogy a költségvetési törvénybe ültettek, bújttak bele olyan rendelkezéseket, amelyek nem kapcsolódtak direkt módon a költségvetéshez, sőt mi több, olyan rendelkezések is megtalálhatóak voltak ebben, amelyek semmilyen úton-módon sem kapcsolhatók a költségvetési törvényhez.⁸ Rögtön itt hozzá is kell tenni, hogy hasonló eset történt hazánkban, Magyarországon is. Pontosabban a Magyar Köztársaság 2005.

⁴ Bar-Siman-Tov 4–5. o.

⁵ Uo. 2. o.

⁶ Szabó (2017) 32. o.

⁷ 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.

⁸ Bar-Siman-Tov 14–15. o.

évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény esetén, amely később ennek okán az Alkotmánybíróság elé került, mely megsemmisítette a törvénynek azon rendelkezéseit, amelyek nem a költségvetésre vonatkoztak, hanem más jogszabályok módosítására.⁹ A jelenleg hatályos magyar jog alapján sincs lehetőség arra, hogy a költségvetési törvénybe ágyazzanak, vagy ahhoz csatoljanak egyéb törvénymódosító rendelkezéseket, amelyek nem a költségvetésre vonatkoztathatók. Azonban ezen principiális elvárás kizárólag a költségvetési törvényre vonatkozik.

Hasonlóképp alakult ez számos más ország esetében is.

2. Nemzetközi kitekintés

2.1. Izrael

Izraelben a Pénzügyminisztérium 1985-ben elfogadtatta (egy válságos helyzet közepe) az EAL-t, vagyis az Economic Arrangements Law-t.¹⁰ Megjegyzendő, hogy a krízishelyzet mérsékléséhez, orvoslásához feltétlenül elengedhetetlen volt a gyors, koncentrált reagálás számos területen összehangoltan, és lehetőleg időben is egyszerre. Erre megfelelőnek bizonyult az EAL, azonban az izraeli Pénzügyminisztérium – számos politikai szövetségest gyűjtve maga mellé – az elkövetkezendő években is úgy fogadtatta el az éves költségvetést, hogy abba nem csupán a költségvetési rendelkezések, vagy az ezekhez közvetlenül kapcsolódó, szükségszerűen e jogszabályba ültetett szabályozások kerültek, hanem számos olyan rendelkezés is, amely még csak közvetett kapcsolatban sem állt a költségvetéssel. A 15. Knesszet idején Avraham Burg kifejtette véleményét, mely szerint az Arrangements Bill legyen három fő részre osztható, éspedig az első tartalmazná azokat az elemeket, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az adott év költségvetéséhez, a második részben lennének megtalálhatók azok a rendelkezések, melyek fontosak a költségvetés végrehajtásához, működőképességének biztosításához, ugyanakkor nincsenek közvetlen kapcsolatban magával a költségvetéssel. A harmadik nagy részbe pedig azok a rendelkezések, amelyek nem hozhatók kapcsolatba a költségvetéssel.¹¹ Ezáltal lehetőség nyílna külön-külön megvitatni, szavazni ezekről.

2.2. Kanada

A kanadai gyakorlat sokban hasonlít az izraelihez. Kanada költségvetését a Canada's Budget Implementation Act (BIA) állapítja meg, amelyben ugyanakkor számos egyéb rendelkezést is előszeretettel bújtatnak el. Lucien Lamoureux feltette a kérdést: Hol fognak megállni a végeláthatatlan hosszúságú és komplexitású gyűj-

⁹ 4/2006 (II.15.) AB határozat.

¹⁰ S. H. Rolef 139–146. o.

¹¹ Uo.

tőjogszabályok alkotásával, mikor jön el az a pont, amikor már nincs visszaút?¹² Attól tartott – ahogyan számos más kanadai államférfi és gondolkodó is –, hogy bizonyos idő elteltével kialakul majd az a gyakorlat, hogy kizárólag egyetlen egy törvényt fogadnak el a parlamenti szezon elején, amely magában foglalja a valamennyi tárgykörre vonatkozó valamennyi rendelkezést, illetve még ezek részleteit is. Fontos megemlíteni, hogy Kanadában már a 19. század óta jelen van a gyűjtőjogszabály-alkotás, amely megkérdőjelezhetetlen gyakorlati hatékonysággal működött egészen a BIA-ig, melynek hossza 883 oldal volt, éspedig ez a 2010-es év kanadai parlamentben előállt jogalkotási produktumok terjedelmének kb. 50%-át tette ki önmagában.¹³ Reakcióként a liberális párt beépítette a kanadai House of Commons szabályai közé, hogy a Házelnök megszakítsa a szavazást, amennyiben gyűjtőjogszabályról van szó, ezzel lehetővé téve a képviselőknek, hogy elutasítsák az adott javaslat bizonyos részeit.¹⁴ Ugyanakkor ez sem szorította vissza különösebben a kanadai parlament gyűjtőjogszabály-alkotásának gyakoriságát.

2.3. Egyesült Államok

Az Egyesült Államokban – Kanadához hasonlóan – már a 19. század óta jelen vannak a salátatörvények, legalábbis szövetségi szintjén. Fontos megjegyezni, hogy az USA törvényalkotási modellje ugyanakkor merőben eltérő – akár Kanadához, akár a más országok többségéhez képest –, ám erre nem kívánok külön kitérni. Ugyanakkor, mivel egy gyűjtőjogszabály – az USA-ban – általában egy nehezen értelmezhető jogalkotási produktum, így a képviselőket ösztönzik arra – különböző irányokból érkező politikai nyomásgyakorlásokkal –, hogy szavazzák meg a törvényjavaslatot, egyébiránt sem lenne elegendő idejük átnézni, értelmezni a tervezetet.¹⁵ Például 2018-ban a Kongresszus megszavazott egy 2232 oldal hosszú, 1300 milliárd dollárról rendelkező törvényt. Ekkor kezdeményezték, hogy alkalmazzák a „single subject rule”-t a szövetségi szinten is, amelynek lényege, hogy egy törvény csupán egy tárgykört szabályozhat, és amely az USA 50 tagállamából 43 tagállam alkotmányában megtalálható valamilyen formában.¹⁶ Az SSR-t az amerikai államok még a brit gyarmati időszakban ismerték meg, illetőleg innen mentették át, munkálták tovább.

2.4. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a parlament, illetve a pártok, kormányok nem különösebben a gyűjtőjogszabály-alkotás hívei, egészen a kilencvenes évek legvégéig

¹² S. H. Rolef 147–149. o.

¹³ Uo. 147–149. o.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo. 149–151. o.

¹⁶ Uo.

nem is igazán találunk „valódi” salátatörvényeket. Ugyanakkor az ezredforduló idején, illetve azt követően már a Westminsterben is elkezdtek megjelenni a gyűjtőjogszabályok, amely valószínűsíthetően az egyre inkább felgyorsult világnak, a gyors reagálást igénylő geopolitikai, világgazdasági tényezőknek köszönhető, továbbá annak, hogy felismerték ezen jogalkotási módszer hasznosságát és praktikusságát.¹⁷

2.5. Ausztrália

Ausztrália érdekes eset, mivel alkotmányában találunk szabályozást a gyűjtőjogszabály-alkotásra, ugyanakkor csupán hasonlót, mint amilyen Magyarországon az AB-határozat, vagyis: „Azon törvények, amelyek adózásról, jövedéki adóról vagy vámokról rendelkeznek, kizárólag ezekkel foglalkozzanak”.¹⁸ Emellett, 1999-ben megjelent egy Jogalkotási Kézikönyv, amely számos információt, iránymutatást tartalmazott a salátatörvényekről, illetőleg a gyűjtőjogszabály-alkotás elvi szabályairól, és amelynek azért volt nagy jelentősége, mert azt a Miniszterelnökség, illetve a canberrai kabinet adta ki. Kiváltképp érdekes meglátásokat tartalmazott azzal kapcsolatban, hogy milyen esetekben kell egy törvénynek kizárólag egy tárgykört szabályoznia, mikor nyílik lehetőség arra, hogy többet, valamint milyen kritériumok és körülmények esetén válhatnak hatalmas gyűjtőjogszabályokká.¹⁹

2.6. Belgium

Mostanra már Belgiumban is hosszú évek óta jelen van a gyűjtőjogszabály-alkotás. A belga törvényhozás megszavazott egy, az izraeli EAL-hez nagyon hasonló törvényt, a „Loi Programme”-ot, amelynek célja, hogy elősegítse a költségvetés végrehajtását. A törvény – akárcsak, az izraeli EAL vagy a kanadai BIA – tartalmaz jogszabály-módosító rendelkezéseket, valamint új szabályozások létrehozásáról is rendelkezik. Ugyanakkor a problémák is hasonlóak, miként kirívó hosszúsággal bír, valamint a rendelkezések jelentős százaléka még csak közvetetten sem kapcsolható a költségvetés lényegi részéhez. 2005-ben az ezen metódust ellenzők elérték céljukat, és bekerült az eljárási szabályzatba, hogy bármelyik parlamenti csoport igényelhet az elnöki értekezlethez, hogy javaslatot terjesszen elő szavazásra, amelyben megsemmisítik a Loi Programme azon részeit, melyek nem kapcsolódnak a költségvetéshez.²⁰

¹⁷ S. H. Rolef 151–152. o.

¹⁸ Ausztrália Alkotmánytörvénye 55. szakasz – Adó Törvények; S. H. Rolef 154–155. o.

¹⁹ Uo..

²⁰ Uo. 155. o.

2.7. Olaszország

Olaszországban az elmúlt évtizedben végrehajtott költségvetési reformot megelőzően gazdasági törvény állapította meg a költségvetést, amelyben szerepeltek törvénymódosítások, illetve új szabályozások is, lényegében bármi, amire rá lehetett fogni, hogy megkönnyíti a költségvetés végrehajtását.²¹ Ennek következtében azonban a költségvetési törvény egyre inkább salátatörvénné vált évről évre. A 2008-as válságot követő, 2009-es gazdasági törvény mindössze csak 4 fejezetet tartalmazott, amely a 2008-ban hozott két gazdálkodási tervekről rendelkező törvény eredménye volt. Ezt követően a 2012–2016 közötti időszakban lezajlott költségvetési eljárási reformok következményeként a költségvetési és gazdasági törvényt egyesítették egyazon törvényben, amelyet két részre osztottak.²² Ezzel előmozdították a költségvetési törvény további transzformációját, mely – változó mértékben ugyan, de – évről évre egyre inkább hordozza magán a gyűjtőjogszabályok jellemzőit.

2.8. Spanyolország

Spanyolország helyzete hasonlóképp alakult a gyűjtőjogszabályok tekintetében, mint számos egyéb országé, vagyis a költségvetési törvénybe iktatott számos egyéb rendelkezés – néhol olyanok, melyek kapcsolatba sem hozhatók a költségvetéssel – vetette fel a problémát az 1993-as év során.²³ Ugyanakkor a Spanyol Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy ezek csupán az adott év jogalkotásának „maradékai”, melyeket hozzátartoztak a mielőbbi törvényerőre emelés végett, illetve, hogy „habár ezen gyakorlat nincs összeütközésben az alkotmány 134. szakaszával, amely a költségvetéssel foglalkozik, ugyanakkor elítélendő”.²⁴ Ezt követően a spanyol jogalkotás ugyan kivette az efféle módosításokat, kiegészítéseket a költségvetési törvényből, azonban hozzátartozta az Accompanying Law-t, vagyis „kísérő törvényt” 1994-ben, melybe átsorolták a szükséges módosításokat, így tehát azok egy elkülönített jogszabályban kerültek elhelyezésre, azonban azt a költségvetési törvénnyel együtt kellett elfogadni. Ez bevett gyakorlattá vált, egészen 2005-ig, amikor is kiiktatták a kísérő törvényt, ellenben visszahelyezték a módosításokat a költségvetési törvénybe, néhány kivétellel, amelyeket egy külön adótörvényben helyeztek el. Ezt követően 2011-ben ismét felbukkant az Accompanying Law, mely azóta is évről évre ott szerepel a költségvetési törvény mellett.²⁵

²¹ S. H. Rolef 155–156. o.

²² Uo.

²³ Uo. 156–158. o.

²⁴ Uo.

²⁵ Uo.

2.9. Ausztria

Gyűjtőjogszabályokat – ahogyan mostanra szinte világszerte – találhatunk a szomszéd országok jogalkotásában is, ugyanakkor Ausztriában (a fentebb bemutatott országoktól jelentős eltérést mutatva) a törvényhozás csak a legszükségesebb, legkirívóbb esetekben nyúl a gyűjtőjogszabály-alkotáshoz, így például konkrét válsághelyzetek esetén.²⁶

2.10. Málta

A szigetország kifejezetten jó példája annak, hogy a költségvetési törvény nem tér el attól, ami annak valódi rendeltetése, vagyis, hogy olyan módosításokat eszközöl, melyek szükségesek a költségvetés végrehajtásához.²⁷ Ezek többségében ugyan tisztán költségvetési módosítások, rendelkezések, ugyanakkor nincs törvényileg beszabályozva, hogy miket és milyen mennyiségben tartalmazhat, milyen mértékben és milyen irányba való eltérést enged vagy nem enged meg.²⁸

2.11. Németország

A gyűjtőjogszabály-alkotás Németországban széles körben elterjedt, és csupán csekély számú alkotmányos, illetve jogi korlátba ütközik. Ez elősegíti a jogalkotás gyorsítását, illetve hatékonyságát is növeli a tekintetben, hogy a német tapasztalatok szerint a gyűjtőjogszabály-alkotás hozzájárulhat a konszenzusos helyzet megteremtéséhez is a jogalkotási eljárás során.²⁹ Ugyanakkor természetesen vannak negatív példái is a német salátatörvény-alkotásnak, mint például az 1968-as szabálysértési törvény, amely látszólag csupán közlekedési szabálysértésekről rendelkezett, azonban benne foglaltatott a de facto amnesztia a náci bűnösök tízezrei számára. Ez a törvény azonban nem ért el különösképp negatív hatást a német jogászok körében, vitát sem igazán gerjesztett. A gyűjtőjogszabályok tekintetében továbbra is az érthetőségi, nyomon követési kérdések körül forog a vita, éspedig a német alkotmány tükrében.³⁰ Habár Németország jogának, törvényeinek, jogdogmatikájának, sőt különösebben még Alaptörvényének sem ismerős fogalom a gyűjtőjogszabály-alkotás, mégis, Meßerschmidt szerint az afféle törvények és jog-

²⁶ S. H. Rolef 158–160. o.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ K. Meßerschmidt 115–129. o.

³⁰ Uo.

szabályok, melyek e kategóriába sorolhatók, a német jogalkotás szerves részét teszik ki.³¹ Az egyetlen kivétel Németország esetében is a költségvetési törvény.³²

2.12. Összegzés

Az országok többsége esetében – ahogyan az hazánkban is előfordult, ám időben lépett az Alkotmánybíróság – a költségvetési törvénybe, illetve gazdasági törvényekbe iktatnak előszeretettel egyéb más, azokhoz nem kapcsolható rendelkezéseket, melyeket a költségvetés kötelező, határidőre szükséges elfogadására figyelemmel próbálnak mielőbb törvényerőre emelni. Látni kell, hogy ez a gyakorlat hibás és káros, ti. a költségvetés hagyományosan, illetőleg alkotmányjogi-alkotmányossági szempontok alapján is önállóan kell, hogy álljon. Azzal egybeillesztve nem szabad, hogy lehetőség nyíljon egyéb más, pláne nem azzal összefüggéstelen – akár összhangban sem álló – rendelkezések törvényerőre emelésére. A költségvetési törvények salátává transzformálódása azok egyik legfőbb tulajdonságának, az önállóságnak inverze. Így számos esetben ösztönzően hathat a jogalkotóra, hogy más-más törvények esetében is gyűjtőjogszabályokat alkosson, amelyek dominóeffektusként terjedhetnek tovább, amennyiben nem tesznek megfelelő lépéseket a helyzet mérséklésére, avagy megállítására. A szerző e tanulmányával szeretné felhívni a figyelmet arra, hogy a gyűjtőjogszabály-alkotás korlátlan-sága nehezen megoldható következményekkel járhat, ha egyszer „átlépi azt a bizonyos láthatatlan határt” a jogalkotó. Ugyanakkor, létezik a gyűjtőjogalkotás korlátozására egy gyakorlat, amelyet nem különösképp nehéz átültetni, hisz a legtöbb esetben egy egyszerű római jogból kimunkált jogelvről, a „Single Subject Rule”³³ alkalmazásáról van szó.

3. Salátatörvények a magyar jogalkotási gyakorlatban

3.1. A salátatörvények aránya a magyar jogrendszerben

A következő táblázatban a rendszerváltozás óta Magyarországon meghozott összes törvény látható, melynek címében együtt szerepel az „egyes” „törvények(nek)” „módosítása” hármas kifejezés együttes, amely általánosságban következtetni enged a törvény saláta mivoltára. Fontos kiemelni azonban, hogy e fejezetben nem azon törvényekkel foglalkozik a tanulmány, amelyek „csupán” egy ismérével rendelkeznek a salátatörvényeknek, hanem azon törvényekkel, amelyek több, legalább két kritériumnak megfelelnek. A teljes, részletes, átfogó elemzést arról, hogy melyek azon törvények, amelyek – ha akként ítélünk, hogy ele-

³¹ K. Meßerschmidt 115–129. o.

³² Uo.

³³ R. Briffault 169–189. o.

gendő csupán egy jellemzőnek megfelelni – salátának tekinthetők, egy alábbi fejezetben mutatja be a tanulmány.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
3	0	2	0	0	5	4	6	3	6

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
4	6	6	9	15	18	14	28	18	20

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
31	43	49	61	32	48	48	46	35	36

2020	2021	2022
54	42	32

34



35

A táblázatból könnyedén kiolvasható, hogy elsőként az európai uniós csatlakozás évében ugrott meg a salátatörvények száma hazánkban, ám még ekkor sem kirívóan. A 2010-es évet megelőzően 2007-ben érték el a csúcst jelentő 28 darabszámot a salátatörvények, 20 év alatt. 2010-ben rögtön 31, majd ezt követően folyamatosan hol visszaesett, hol nőtt a salátatörvények száma és aránya, ám átlagosan minden évben kb. négyszer-ötször annyi salátatörvény születik 2010 óta, mint azelőtt. Ez tehát összességében növekvő tendenciát mutat, ami a jövőben – megfelelő szabályozás nélkül – könnyedén elszabadulhat, s visszasságokat okozhat a jogrendszerben. Egy másik lényeges kérdéskör, hogy egy számos tárgykört érintő salátatörvény-javaslat esetében mégis mely parlamenti bizottságok vitassák meg

³⁴ 1990 óta elfogadott törvények listája.

³⁵ A táblázatból jól látható az évekig növekvő tendencia.

ezeket. Nyilvánvaló a kérdés, mégsem kaphatunk rá egyértelmű választ a jelenlegi gyakorlat alapján.

Vegyük példának a 2022. évi I. törvényt az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény és egyéb törvények módosításáról.³⁶ E törvény 19 különböző törvényt módosító résszel rendelkezik, amelyeknek legtöbbje különböző tárgykörbe tartozik, és többségük esetében még egymás közti határterületek sem igen lelhetőek fel. Rendelkezik többek között az egyházügyekről, az adóügyről, a bányászatról, az atomenergiáról, a Nemzeti Földalapról, az Alkotmánybíróságról, a felnőttképzésről, valamint záró rendelkezéseiben még megyei jogú városi címet is biztosít két városnak.

Felmerül a kérdés, hogy egy efféle jogszabálytervezetet, javaslatot mégis melyik országgyűlési bizottságnak vagy bizottságoknak kellene (kellett volna) megvitatnia? A válasz az, hogy egyfelől majdnem mindegyiknek, másfelől egyiknek sem. Ugyanis az ennyire szerteágazó hálójú jogszabályok esetében nem elég csupán annak konkrét módosító rendelkezéseit tárgykörönként megvitatni, miként számos esetben ezek együtthatója egy újabb tárgykör vagy határterület immanens módosítását, illetőleg a törvényalkotó „szándékán kívüli” módosulását idézi elő, amelyet ismét egy másik bizottságnak is szükséges lenne megvitatnia. Éppen ezért is szükséges bizonyos határokat, korlátokat felállítani a korlátlan és fékek nélküli gyűjtőjogszabály-alkotással szemben. Ezáltal ugyanis megkérdőjelezhetővé válik, hogy a törvényalkotási eljárás megfelelőképp ment-e végbe. Amennyiben formailag igen, úgy ez elmondható-e tartalmilag is.

4. Történetiség: A rendszerváltozástól napjainkig

A salátatörvények eddigi történetét tekintve Magyarországon, lényegében a rendszerváltozás óta beszélhetünk egyáltalán salátatörvényekről. Ez többek között abból is következik, hogy a szocializmus idején főként törvényerejű rendeleteket alkotott az állam, miként az Országgyűlés kifejezetten ritkán ülésezett.³⁷

A rendszerváltozást követően azonban lassan, de folyamatosan beszívárgott a gyűjtőjogalkotás a magyar jogrendszerbe, politikába, jogalkotásba is, mint egyfajta „új”, de mégis (külföldön) régebb óta bevált metódus. Megfigyelhető, hogy a rendszerváltozást követő első évtizedben alig-alig, elvétve találhatunk csupán igazi salátatörvényeket, habár a salátákhoz hasonló jogszabályok tekintetében azért szélesebb a paletta. Ugyanakkor a 2000-es évektől kezdődően Magyarországon is fokozatosan, lassan, de elindult a gyűjtőjogszabályalkotás „bevettsége”, és egyre gyakoribbá vált alkalmazása. A következő, eddigi – évtizedeket tekintve – legnagyobb ugrást a 2010-es országgyűlési választások hozták el.

³⁶ 1990 óta elfogadott törvények listája.

³⁷ Tóth J. Z. (2019) 42–66. o.

4.1. A Magyarországon alkotott salátatörvények 1990-től

Magyarország esetében a tanulmány mindenekelőtt arra szeretné felhívni a figyelmet, hogy – akár törvényről, akár salátatörvényről beszélünk – alapvetően a rendszerváltozást követő időszakot érdemes vizsgálnunk, mivel ekkortól beszélhetünk érvényesülő demokráciáról, materiális jogállamiságról hazánkban.

Elsőként megfigyelhető, hogy a rendszerváltozást követő első 4-5 évben nem találkozhatunk igazi, ténylegesen minden általános tulajdonsággal rendelkező salátatörvénnyel. Ugyanakkor hasonló jellegű törvényeket már észlelhetünk, rögtön például az 1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról,³⁸ amely lényegét tekintve az első salátatörvény Magyarországon, habár ez még csupán egy korai – egy salátatörvény jellemvonásait kevéssé, de már láthatóan reprezentáló – gyűjtőjogszabály, amely talán főként az egy törvény – egy tárgykör elvét sérti, hosszában semmiféle kivetnivaló nincs. Az ezt követő 3-4 évben igazán salátának nevezhető, megkérdőjelezhetetlenül a gyűjtőjogszabály fogalmába illő törvényeket alig-alig találunk.

A következő már-már salátatörvénynek tetsző az 1994. évi XXXIII. törvény a jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfőzési szeszdóról szóló 1993. évi LVIII. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról, amely két tárgykört érint, ugyanakkor a tárgykörök között összefüggés fedezhető fel.³⁹ Az 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról azonban már salátatörvénynek tekintendő, miként találhatunk benne rendelkezéseket a magánszemélyek jövedelemadójáról, a társasági adóról, a szerencsejátékokról, az illetékekről, a csődeljárásról, családi pótlékról, továbbá a köztisztviselők jogállásáról, a helyi önkormányzatokról, a felsőoktatásról, az államtitkárok jogállásáról.⁴⁰ Így tehát összességében számos tárgykört érintő módosításokat tartalmaz a jogszabály, amelyek egy részében találhatunk összefüggést, ellenben a másik rész tekintetében még közvetett összefüggésről is csupán óvatossággal lehet beszélni.

Az ezt követő években ismét aligha találunk teljes értékű gyűjtőjogszabályt – amely kifejezetten jól szemlélteti a rendszerváltozást követő korai magyar jogalkotás óvatosságát –, habár számos, több törvény módosításáról egyként rendelkező törvényt azért találhatunk.

A 2002. évi XXXVI. törvény, amely egyszerre rendelkezik a Ptk.-ról, a Pp.-ről, a Termékfelelősségről szóló törvényről, különböző gyógyszerekre vonatkozó törvényekről, ismét egy kiváló példája a gyűjtőjogalkotásnak. 2003-ból említhető a 2003. évi XXX. törvény, illetőleg a 2003. évi XLV. törvény, illetve a rendszerváltozást követő 14 év gyűjtőjogszabályaiból kimagaslóan sok tárgykört érint a 2004. évi XXIX. törvény.⁴¹ Az imént említett jogszabály ugyanis egyszerre tartalmaz az

³⁸ 1990 óta elfogadott törvények listája.

³⁹ Uo.

⁴⁰ 1990 óta elfogadott törvények listája.

⁴¹ 1990 óta elfogadott törvények listája.

ügyészséget, mérésügyet, köztisztviselőket, kőolajat, tűzoltóságot, Pp.-t érintő módosításokat a további nyolc más tárgyú törvény mellett. Ezen jogszabály szemlélteti leginkább a rendszerváltozást követő első 14 év jogalkotásának az „egy törvény – egy tárgykör” elvével szembehelyezkedő, negatív transzformációját, amely már-már igen látványos hasonlóságokat mutat a napjainkban alkotott, teljes egészében aktuálisnak, modernnek tekinthető salátatörvényekkel. Mindezek megjelenítik a salátákra leginkább jellemző inkoherenciát, melynek egyetlen célja a jogalkotási folyamat meggyorsítása, nem törődve az ezáltal előállított produktum esetleges fogyatékoságaival. Az imént említett törvényeket követően két évig ismét csupán olyanokat találhatunk, amelyek ugyan számos törvényt módosítanak egyazon jogszabályban, azonban lényegüket és tárgykörüket tekintve mégis összefüggőkként értékelhetők.

4.2. A változó tendencia

A következő kimutatás nem a kifejezetten szigorúan vett salátatörvényekről tartalmaz adatokat, hanem az összes afféle törvényről, amelyek megfelelnek egy gyűjtőjogszabály valamely kritériumának (legtöbb esetben a több törvény módosításáról való rendelkezésnek) – ide nem értve azon törvényeket, melyek több nemzetközi szerződést egyazon törvény által hirdetnek ki vagy erősítenek meg.

... Évben	... Törvényből	... Gyűjtőjogszabály
1990	104	4
1991	93	3
1992	89	7
1993	116	3
1994	105	6
1995	125	6
1996	131	3
1997	159	6
1998	93	3
1999	125	11
2000	145	14
2001	121	18
2002	68	9
2003	133	22
2004	140	24
2005	189	32
2006	135	21
2007	184	44

... Évben	... Törvényből	... Gyűjtőjogszabály
2008	115	25
2009	163	29
2010	191	47
2011	211	55
2012	223	69
2013	252	78
2014	113	36
2015	230	68
2016	190	72
2017	208	66
2018	139	40
2019	128	37
2020	179	65
2021	151	51
2022	81	32

42

A táblázatból kiolvasható, hogy a rendszerváltozást követő első kilenc évben azon törvények száma, amelyek több törvény módosításáról rendelkeznek, nem éri el az évenkénti tízet sem. Ugyanakkor azt is fontos látni, hogy ezen kilenc év során a törvényalkotási produktumok száma is jóval alacsonyabb volt még, mint az elmúlt kilenc évben. Hozzáteendő, hogy a 2010-es évet megelőzően a salátatörvények aránya 13–18% között mozgott az éves mércén, amennyiben összevetjük ezek számát a jogalkotási termékek számával az adott évben. Azonban 2010-et követően a 25–29%-ot is jellemzően eléri, sőt mi több, 2016-ban a salátatörvények aránya a 37%-ot is meghaladta, majd 2020-ban ismét több mint 36% volt a gyűjtőjogszabályok aránya az éves törvényalkotási mércén.⁴³

Az, hogy 2010-ben megugrott a gyűjtőjogszabály-alkotás aránya, nem csoda, hisz a 2010-es évek első felében hatalmas változások mentek végbe a magyar jogrendszer tekintetében – gondolhatunk itt akár az Alaptörvényre, akár az új anyagi, illetve eljárásjogi kódexekre –, amely változásoknak meg kellett feleltetni számos addigi (hatályos) törvényt.⁴⁴ Azonban azáltal, hogy megkezdődött a salátatörvények gyakoribb, egyre inkább hatékony-orientált (minél kevesebb idő alatt minél jobb, több eredmény) alkalmazása, a jogalkotó felismerte ezen metódus előnyeit, s előszeretettel alkalmazta a 2010-es évek második felében és alkalmazza napjainkban is. Itt kell utalni arra, hogy Magyarországon nincs törvényi szabályozás a gyűjtőjogszabály-alkotásra. Azonban, ami ennél fontosabb, hogy nem is különö-

⁴² 1990 óta elfogadott törvények listája.

⁴³ 1990 óta elfogadott törvények listája.

⁴⁴ Jakab–Gajduschek (2016) 277–280. o.

sebben foglalkoznak vele, nem került még napirendre a Házban, így tehát arra következtethetünk, hogy – hallgatólagosan ugyan, de – az országgyűlési képviselők, politikusok többsége – habár ma is számos kritika éri – elfogadta e jogalkotási produktumok létjogosultságát. Ez ennek ellenére aggályos, tekintve, hogy a szabályozatlan és korlátlan gyűjtőjogszabályok alkotásának negatívumai egyre inkább megmutatkozni látszanak külföldön.⁴⁵

A 2010-ben hatalomra került pártoknak már előzetes célkitűzése és egyértelmű szándéka volt egyfelől az alkotmányozás, másfelől pedig egy nagyobb reform az egész magyar jogrendszer tekintetében. „A jogszabályok »burjánzásával« szemben természetesen minden jogrendszerben – így a magyarban is – szükségyszerűen és időről időre megjelenik egy természetes igény a deregulációra, a jogrendszer átláthatóságának és működőképességének fenntartására, illetve növelésére.”⁴⁶ Itt érdemes megemlíteni egy másik „forradalmi” salátatörvényt, a 2012. évi LXXVI. törvényt, amely több ütemben törli a jogrendszer részét képező, de érdemi joghatás nélküli jogszabályokat (csak a gazdasági rendet szabályozó jogszabályok közül 250-et töröl a jogalkotó).⁴⁷

A gyűjtőjogszabályok alkotásának száma ezt követően sem apadt el jelentős mértékben, sőt a 2010-es évek folyamán egyre inkább felismerte azt a törvényalkotó, hogy ezen módszer milyen mértékben megkönnyíti, meggyorsítja a reformokat, miként teremti meg a lehető leggyorsabb reagálás lehetőségét. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy – mint ahogyan ez más országokban⁴⁸ is hasonlóképp alakult – a jogalkotó néha „átesik a ló túloldalára”, és a gyűjtőjogszabály-alkotási metódus adta lehetőségekkel visszaélve ontja magából az afféle törvényeket is, melyekben elbújtatja a saját politikai célkitűzéseinek eléréséhez szükséges szabályozásokat.⁴⁹ Általánossá vált ugyanis a – lásd lentebb – kellő felkészülési idő biztosításának megkerülése, amely a jogbiztonság elvének sérelméhez vezet. „A salátatörvények immár eredeti jogalkotási produktumokként is megjelennek (vagyis nem csak módosító törvények salátatörvényeként)”.⁵⁰

5. Az alkotmánybíróság álláspontja

Fentebb már utalt rá a tanulmány, hogy számos nemzetközi példa⁵¹ között hazánkban is előfordult már, hogy a költségvetési törvénybe ágyazva kíséreljék meg számos módosító rendelkezés meghozatalát, azonban szerencsére a szóban forgó

⁴⁵ S. H. Rolef 139–169. o.

⁴⁶ Rixer (2012) 110. o.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ S. H. Rolef 139–169. o.

⁴⁹ G. S. Krutz 35–53. oldal; N. Lupo – G. Piccirilli 53–73. o.

⁵⁰ Jakab–Gajduschek (2016) 279. o.

⁵¹ Bar-Siman-Tov 1–35 o.; G. S. Krutz 35–53 o.; N. Lupo – G. Piccirilli 53–73 o.; N. Kosti 73–95 o.; O. Rozenberg 95–115 o.; K. Meßerschmidt 115–139 o.; S. H. Rolef 139–169. o.

Kötv. az Alkotmánybíróság elé került, amely azt megsemmisítette. Ugyanakkor pusztán az, hogy az AB megsemmisítette a kérdéses törvényt, nem oly mértékben érdekes számunkra a salátatörvények tekintetében, mint az, hogy milyen elvek mentén tette ezt, továbbá, hogy ezen döntésével milyen alkotmányos követelményt állított fel.

A korabeli MDF elnökének indítványára a testület érvelésének egyik legmarkánsabb eleme volt azon kijelentés, hogy a költségvetési törvény, ha az elfogadás módjából indulunk ki, akkor törvényként determinálható, azonban, ha tartalmát vesszük kiindulási pontnak, akkor inkább tekinthető egyedi pénzügyi döntések sorozatának.⁵² E törvénynek éppen e sajátos jellege nem teszi lehetővé azt, hogy más törvényeket módosítson.⁵³ Fontos, hogy említést nyerjen az indítvány azon része is, melyben az indítványozó azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy általános éllal mondják ki, hogy a jogalkotó kerülje el az ún. „salátatörvények” megalkotását.⁵⁴ Amennyiben a taláros testület akként határoz, hogy általános érvénnyel kimondja, hogy a jogalkotó köteles kerülni a salátatörvények alkotását, abban az esetben napjaink jogalkotási produktumainak lényeges része másként festhetne, valószínűleg e tanulmány sem készült volna el.

Az Alkotmánybíróság az indítvány lényegi részének helyt adott, mely szerint a mindenkori költségvetési törvény jellegéből fakadóan, ezzel össze nem függő, vagy épp csak közvetett módon összefüggő rendelkezéseket, továbbá egyéb bármilyen rendelkezést, szabályozást megalkotni nem lehet akként, hogy ezeket a költségvetési törvénybe ágyazzák bele, ebben rejtik el, avagy ezzel együtt fogadják el. „Az idegen elemek »becsempészése« a jogalkotási eljárással való visszaélés valósít meg.”⁵⁵

Ez bizonyos mértékű korlátot jelent a jogalkotó számára a salátatörvények alkotásának területén, habár egyfelől erős, másfelől súlytalan korlátot. Erős a tekintetben, hogy a költségvetési törvény elfogadása pontosan meghatározott időn belül alkotmányos követelmény, vagyis egyszerűen megkerülhetetlen, éppen ezért jelentős politikai (ill. jogi) kényszerítő erővel hathatna egyéb más rendelkezések elfogadására, amennyiben a költségvetéshez csatolnák ezeket, mivel azt szükségszerűen el kell fogadni. Ugyanakkor másrészt súlytalan korlát is, miként költségvetési törvény évente egyszer születik, amely ezáltal évente csupán egy alkalommal zárja ki a lehetőséget a törvényalkotó számára, hogy gyűjtőjogszabályba foglalja azon politikai céljait, melyeket nehéz elfogadtatni a Házzal. Habár, dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy „A törvényszerkesztés alkotmányos alapon akkor kifogásolható, ha a törvény »jelentős számú törvényt módosít«, amelyeket »semmilyen logikai kötelék nem kapcsol egybe«, s »a módosítások jogtechnikai módja nehezíti a változások

⁵² Török 1-8. o.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ 4/2006 (II.15.) AB határozat, dr. Birhari Mihály párhuzamos indokolása 3. pont.

lényegének megismerését», továbbá, ha nem »kényszer szülte kivételről van szó.«⁵⁶ „A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatálybaléptetése észszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.”⁵⁶

6. A salátatörvények általános és hazai problémái

6.1. Általános problémák

A salátatörvények általános célja az, hogy lehetősége nyíljon a jogalkotónak a különböző területeken jelentkező, sürgető és szükségszerű problémák kezelésére, azonban ez megnyitja az utat a más célból történő felhasználásuk előtt is, miként nem található igazán semmiféle lehatárolás a jogrendszerekben.

Felmerül az a kérdés is, hogy miként hatnak a salátatörvények a jog egységére, koherenciájára. E tekintetben kirívóan fontos, hogy a jog zártságát, koherenciáját nem sérti ab ovo egy gyűjtőjogszabály – miként azok eddig is léteztek a történelem során –, azonban ez főként a „jó” salátákra igaz.⁵⁷ Ugyanis a jogrendszernek, mint koherens egésznek, mint „corpusnak” van egyfajta teherbírása ezekkel az áthidaló jogalkotási produktumokkal szemben, ugyanakkor e teherbírás nem korlátlan.⁵⁸ Salátatörvények következtében összeomlani jogrendszert még nem láthattunk, következésképpen nem tudhatjuk azt sem, hogy mikor jön el az a pont, amikor a „corpus” tűrőképessége átszakad.⁵⁹ Hozzáteendő, hogy a „rossz” saláták sokkal inkább ostromolják az imént említett ellenálló képességét a jogrendszernek, mint a „jó”, lényegi részét tekintve összefüggő, ténylegesen csupán az efféle „gyorsított eljárást” eszközként használó gyűjtőjogszabályok.⁶⁰

A saláták célja így nemegyszer: elbújtatni egy olyan rendelkezést, amelyet külön nehezebb lenne elfogadtatni a képviselőkkel, így „belecsempészik” a többi rendelkezés közé, hogy így, mint egy „csomag” fogadtassák azt el. Fontos látni azt is, hogy a salátatörvények céljának, ezek rendeltetésének vannak politikai, illetve jogalkotási aspektusai is. Politikai többek között a fentebb említett „nem egyszeri cél”, vagyis, hogy egy nehezen elfogadtatható rendelkezést csempésznek az elfogadásra ítélt „csomagba” (packaging).⁶¹

Elteltekintve e politikai vonatkozásától, ennek is vannak jogi kérdései. Miért nincs szabályozva az, hogy tárgykörtől eltérő rendelkezés ne lehessen ugyanabban a törvényben? Az „egy jogszabály – egy tárgykör” elve nincs jogilag előírva,

⁵⁶ Török 1–8. o. [42/1995. (VI. 30.) AB határozat; 8/2003. (III.14.) AB határozat].

⁵⁷ Zódi (2012).

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Bar-Siman-Tov 1–10. o.

mégis inkább jogi, jogbiztonsági és jogértelmezési kérdésnek tetszik, mintsem politikainak. Ezen elv sokáig íratlan követelmény volt a jogalkotás-történetben, amely főként annak tudható be, hogy úgy vélekedtek a jogszabályok legyenek egyértelműek, mert azok csak akkor érhetik el „közönségüket”, vagyis az általuk szabályozott társadalmat, csak akkor lesznek érthetők és mindenki számára követhetők. Ez már így önmagában is megállja a helyét, valamint különböző jogpolitikai indokai is vannak. Ugyanakkor a modern társadalmak rohamosan fejlődő közegében szinte lehetetlen lenne ezen elvnek megfeleltetve alkotni a törvények összességét, ugyanis ezzel a gyors reagálás szintén íratlan követelményét rontaná le, amely ma már talán fontosabbnak hat, mintsem, hogy könnyebb legyen értelmezni minden egyes törvényt a laikus polgárok számára is.

6.2. Hazai kérdések, problémák

Számos vélemény⁶² megkérdőjelezi az efféle átfogó, gyűjtőjogalkotás által létrejövő jogalkotási termékek színvonalát a minőségi jog- és törvényalkotás szempontjából,⁶³ amely ugyanakkor szembe kerül azon tulajdonságával, hogy szükséges, célravezető és hatékony jogalkotási módszer. Alapvetően arról van itt szó, hogy a salátatörvények mivoltukból adódóan nem tudnak megfelelni számos jogalkotási elv által támasztott kritériumnak. Itt többek között megemlíthető a normavilágosság elve, amelyet a hatályos magyar jog is feltételként támaszt a jogszabály szövegének megalkotásakor. A normavilágosság elve azt jelenti, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.⁶⁴ Láthatjuk, hogy ez a salátatörvények esetében megkérdőjelezhető. Amikor is egyazon jogszabály hivatott módosítani megannyit, akkor – ha nem is közvetlenül (jogszabálytól függ), azonban közvetetten – mindenképp felmerül a kérdés, hogy kiállja-e ez a normavilágosság próbáját, vagy az összefüggéstelen rendelkezések tömkelegéhez értelmezési nehézség is társul. Főként, ha a jogszabály címzettje minden magyar állampolgár, és nem csupán egy speciális személyi kör.

Visszatérve a szükségesség és hatékonyság kérdésére, előnyös még néhány gondolatot körül járni. A hatékonyság kérdése vitathatatlan a gyakorlatban, miként gyors reagálást biztosít mindenre, egyszerre több különböző területen felmerülő szabályozási igényre.⁶⁵ Ugyanakkor a szükségesség maga bizonyos esetekben már megkérdőjelezhető. Szükségesnek mondható, hogy meg legyen teremtve a lehetősége az efféle jogalkotási metódusoknak. Azonban a szükségességnek az arányossággal kell párosulnia. Természetesen a modernkori jogalkotás-

⁶² Bar-Siman-Tov 1–6. o.; Sebők–Gajdusček–Molnár (2020) 174–178. o.; Rixer (2012) 112–128. o.

⁶³ Sebők–Gajdusček–Molnár (2020) 174–178. o.

⁶⁴ Jat. 2. §.

⁶⁵ Szabó (2021) 148. o.

ban kifejezetten szükség van a salátatörvények teremtette gyors reagálási lehetőségre,⁶⁶ ez külföldön is bevett gyakorlat. Azonban a szükségesség meghatározatlanságából adódóan felmerül a kérdés: mikor és mi szükséges? Szükséges-e salátatörvényekben szabályozni, módosítani olyan területeket, amelyekhez kizárólag politikai okokból kifolyólag nyúlunk hozzá, rendszerint „bújtatott” rendelkezésekkel?⁶⁷ Szükséges lehet-e a salátatörvények által az egy javaslatban érinthető tárgykörök „korlátlanlansága”?

Napjainkban szükségesnek nevezhető az, hogy egy törvényjavaslat több területet érinthessen egységként, hogy több területet érinthessen egyszerre, ezzel gyorsítva, hatékonyabbá téve a jogalkotást. Ugyanakkor a fentebb említett kérdések tekintetében a részletekbe menve meg kell világítani néhány fontos, problematikus elemet. Magyarországon jelenleg nincs szabályozva a gyűjtőjogalkotás, nincsenek megteremtve ennek jogi, akár alkotmányos keretei. A korlátlan salátatörvény-alkotásnak egyetlen valódi korlátját az jelenti, hogy a költségvetési törvénnyel együtt nincs lehetőség egyéb rendelkezések elfogadására. Láthatjuk tehát, hogy szinte korlátlan lehetőség nyílik gyűjtőjogszabályok megalkotására. Ez lehetőséget biztosít az Országgyűlés tagjai számára, hogy politikai célok előmozdítása érdekében adott esetben egy már sürgetett jogszabálytervezethez csatoljanak hozzá afféle rendelkezéseket, amelyeket önmagukban nem fogadna el a nagy többség, olyan területeket érintő módosításokat, amelyeket nem bolygatnának szívesen.

Fontos tényező a gyűjtőjogszabály-alkotás tárgyalásánál az is, hogy az adott salátatörvény miért is „saláta”-törvény. Azért csupán, mert a törvényalkotó a legkülönbélebb törvények módosítását egyazon aktussal kívánja elfogadni? Ebben pedig túlnyomó többségében politikai célok visszatükröződéseit találjuk? Esetleg inkább azért salátatörvény, hogy „fő” rendelkezéseivel összhangba hozza a jogrendszer egyéb, már meglévő szabályait, illetőleg esetleg átalakítsa ezeket a jogrendszer harmonizálása, összhangjának elérése céljából? A szerző véleménye szerint ugyanis az előbb említett gyűjtőjogszabályok elé egy abszolúthoz közeli gátat kellene emelni, míg az utóbb említett esetén elegendő lenne bizonyos „lazább” kritériumok felállítása, miként a jogrendszer összhangjának megteremtése alkotmányos követelmény, mindenki érdeke a jogbiztonság fenntartása érdekében.

A jelenlegi helyzetben szintén felvetődik a kérdés, hogy amennyiben a gyors reagálás követelményének eleget téve születik egy törvényjavaslat a COVID-19 járványhelyzet kívánta különleges intézkedésekről, illetve az ukrán–orosz háború szülte külpolitikai tényezők eredményeként a honvédelemről, ehhez miért van lehetőség hozzácsatolni például egy oktatási reformjavaslatot, vagy egy tömegközlekedést célzó rendelkezést? Ugyan ez csupán egy hipotetikus szituáció, ám mégis, a lehetőség nyitva áll a képviselők és a pártok előtt, éppen a szabályozatlanság következményeként.

⁶⁶ G. S. Krutz 38–43. o.

⁶⁷ Szabó (2021) 147–149. o.

6.3. A salátatörvények és a jogbiztonság kapcsolata

„A jogbiztonság elve, köztudottan a(z) (egyik) legfontosabb garanciája a jogállamnak, illetve magának az igazságosságnak is fontos eleme, habár utóbbi mégis többet jelent.”⁶⁸ „A jognak, mint az emberi társadalmak együttélését szabályozó, hosszú távra szavatoló normarendszernek mindenféleképp mindenki számára érthetőnek, és a lehető leginkább kiszámíthatónak kell lennie, hogy mindenki előre tudatában lehessen annak, hogy bizonyos cselekedetei milyen következményekkel jár(hat)nak.”⁶⁹ Kifejezetten visszás és aggályos, hogyha egy adott állam jogrendszere nem kiszámítható annak polgárai (ideértve a jogi személyeket, és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szerveket is, ti. az ezek által meghozott döntések is minden esetben emberi döntések) számára. Ebből kifolyólag a jogbiztonság garantálása minden demokratikus jogállam elsődleges feladata, amely azért érdekes e tanulmányban, mert a gyűjtőjogalkotásról kialakult képek, különböző álláspontok⁷⁰ legtöbbje foglalkozik a salátatörvények és a jogbiztonság kapcsolatával.

Amint azt a különféle álláspontok, nézetek is tükrözik, e tekintetben sincs konszenzus a jogelméleti gondolkodók és a gyakorlati jogászok körében. Léteznek olyasféle vélemények, amelyek szerint a salátatörvények éppen rendeltetésüknél fogva szükségesek, és beépülve működnek egy demokratikus jogállamban,⁷¹ ennek velejárói, amelynek következtében nem állítható, hogy lerontanák a jogbiztonság elvét. Más nézetek⁷² vallói úgy gondolják, hogy függetlenül a salátatörvények és a gyűjtőjogalkotás szükségességétől és hatékonyságától, vagy épp ezek jogrendszerbe való beépültségétől, mégis szabályozatlanságuk, illetve korlátok nélküli alkotásuk lehetősége leronthatja, kockára teheti a jogbiztonság legteljesebb érvényesülését. Ez persze közel sem jelenti azt, hogy a salátatörvények korlátok nélküli alkotása esetében nem beszélhetünk jogbiztonságról az adott államban, hanem csupán annyit, hogy a jogbiztonság teljes épségének ténye megkérdőjelezhető.

A következőkben Rixer Ádám álláspontjából indulunk az e kérdésre adandó válasz keresése során. Rixer Ádám úgy fogalmaz, hogy: „A törvénymódosítások alapesetben a parlamenti munka szokványos elemei, az azonban nem szolgálja a jogbiztonság követelményét, ha a frissen megalkotott törvényt még ugyanabban a hónapban többször is megváltoztatják, különösen, hogy egy-egy ilyen módosítás gyakran jogszabályok egész „hálójára” hat. Az ilyen gyors és átfogó törvény- és módosítóáradat erős kiszámíthatatlanságot hoz minden érintettnek, hiszen ezeket önmagában értelmezni sem könnyű, felkészülni rájuk pedig sok esetben szinte

⁶⁸ Tóth J. Z. (2019) 86–88., 318–323. o.

⁶⁹ Uo. 13–17., 135–138. o.

⁷⁰ P. Popelier 286–305. o.

⁷¹ K. Meßerschmidt 115–138. o.

⁷² Rixer (2012) 133–139. o.; Jakab–Gajduscheck (2016) 277–280. o.; Török 1–8. o.

lehetetlen.”⁷³ Már itt is érzékelhető a salátatörvényekre való utalás, ám e megfogalmazásban még inkább a törvények módosításának – Rixer szerinti – túlzott gyorsaságára következtethetünk. Később így fogalmaz: „E módosító rendelkezést tartalmazó jogszabályok ugyanis – több jogszabályt egyszerre módosító „salátatörvényekben” – gyakran kizárólag szakaszszámot tüntetnek fel, s miután az ingyenesen hozzáférhető jogi adatbázisok csupán az adott napon éppen hatályos jogot tartalmazzák, komoly jogszabályolvasási gyakorlat és szakterületi jártasság nélkül egyszerűnek tetsző ügyekben is rendkívül nehézkes lehet az állampolgár önálló szabályfeltáró tevékenysége, mikor is azt próbálná megállapítani, hogy adott kérdésben (egyes rendelkezések későbbi hatálybalépése esetén) mi lesz a szabály 2013. január 1-én vagy éppen egy évvel később.”⁷⁴

Láthatjuk, hogy minél inkább növekvő tendenciát mutat a salátatörvények száma, annál inkább – ezzel párhuzamosan – nő a jogértelmezés nehézségeinek mértéke is, valamint egyre inkább csökken azon polgárok száma, akik e körülmények között is képesek maradnak a jog helyes értelmezésére. Ez pedig tekintettel arra, hogy nem minden polgár fog a legalapvetőbb – akár „apró” – problémákkal jogvégzett személyekhez fordulni, növeli a jogbizonytalanságot a társadalom tagjai körében. Ebből következően a jogkövetés növekedése is visszaesik, illetve visszaeshet, sőt akár kialakulhat ennek stagnálása, vagy épp a jogkövetés visszaesésének megkezdődésére is sor kerülhet. Márpedig a salátatörvények számának növekvő tendenciája megfigyelhető (lásd fentebbi táblázatok), s ezáltal valószínűsíthetővé válik az is, hogy egyre kevesebb állampolgár képes önmagától eszközölni egy törvényértelmezést, mert a salátatörvények egy részének értelmezéséhez, összefüggésében való olvasásához már a jogászai végzettség sem mindig elegendő.

Természetesen – mint ahogy a jog területén máshol sem –, itt sem állapítható meg egyértelműen egy adott nézet létjogosultsága, vagy épp „abszolút igazsága”, miként a különböző elgondolásoknak az alapjai sem csupán egy-egy gondolat papírra vetése, hanem valamely olyan tény vagy vélelem, amely által alátámaszthatóvá válnak ezen álláspontok.

7. A salátatörvények megalkotásának egyéb aggályai

7.1. Elfogadás csomagként („take it or leave it”)

Hogyan dönthetne egy képviselő függetlenül, befolyástól mentesen, ha nem is közvetlenül más személyek, hanem – közvetetten más személyek által megfogalmazott – egy adott jogszabálytervezet tartalmából adódóan befolyásolva kell meghoznia egy olyan döntést, amelynek egy vagy több lényeges részével, egyéb körülmények

⁷³ Rixer (2012) 108–112. o.

⁷⁴ Uo. 138. o.

között nem értene egyet? Nem lehetséges tehát, hogy ezáltal közvetetten sérül a szabad mandátum elve is (ti. már a pártok állásfoglalásával is sérül, melyet az adott párt képviselői szinte kötelesek betartani)⁷⁵ annak tekintetében, hogy egy salátatörvény-javaslat formája már önmagában determinálja a képviselők döntését?

7.2. Olvasási idő

Fontos kritériumként lenne szükség a kellő felkészülési idő biztosítására is, amely ugyan elviekben már biztosított, ám ez a gyakorlatban nem feltétlenül, vagy nem minden esetben tud érvényesülni, amelynek több oka is van (e tanulmány most a képviselők részére biztosítandó olvasási idővel foglalkozik). Egyfelől az utolsó pillanatokig (lásd lentebb) benyújtható módosító javaslatok, módosítások, másfelől pedig éppen a salátatörvények egyik fő jellegzetessége: ezek hossza és bonyolultsága. Másként fogalmazva: a kellő felkészülési idő a szerző szerint nem jelentheti azt, hogy szinte kategorizálás nélkül legyen meghatározva az, hogy mégis mennyi idő alatt tud egy képviselő átolvasni, értelmezni, majd dönteni egy törvényjavaslatról. Egy nagyobb terjedelemmel bíró jogszabálytervezet esetén sokkalta hosszabb felkészülési időre lenne szükség, éspedig a végleges javaslat tekintetében, nem csupán a benyújtott – még módosítások előtti – javaslat esetén.

7.3. Kódexek „salátázása”

Értelemszerűen a gyűjtőjogszabály-alkotásnak az a lényege, hogy azonnal, több jogszabályt is megváltoztathassanak egyazon aktussal. Ugyanakkor fontosnak tarthatjuk bizonyos korlátok felállítását. A kódex jelleggel bíró, átfogó, egységes, a belsőséges rendszer jellemzőivel is rendelkező törvények esetén a szabályozást szintúgy indokoltnak tartja a tanulmány szerzője. Ez egyben azt is jelenti, hogy a salátatörvények – egy hipotetikus szituációban történő – meghatározását követően külön ki kellene térni arra is, hogy a kódexek módosítását megtiltsuk az efféle metódusok alkalmazása által, mert e módosítás különösképp aggályos lehet.

Már csak a kódexek imént felsorolt tulajdonságaiból fakadóan is. Egy efféle „rendszerbe” történő belemódosítás sokkalta komolyabb, nagyobb előkészületeket, illetőleg hosszabb gondolkodási, felkészülési időt kellene, hogy maga után vonjon, minthogy egy gyűjtőjogszabályba foglalva megkísérlik átvinni a plenáris ülésen. Mind a Ptk., mind a Pp. vagy akár a Btk. és az Mt. olyan kódexek, amelyekkel az adott jogágak legnagyobb kiválóságai foglalkoznak nap mint nap, éspedig az ezek „belsőséges rendszerébe” történő módosítás behatolása a gyakorlatban – hosszabb hatásvizsgálat nélkül – esetlegesen előre nem látható következmények-

⁷⁵ Tóth J. Z. (2019) 330–345. o.

kel járhat. Éppen ezért, a szerző véleménye szerint a salátatörvények meghozatala korlátainak felállításánál különös figyelmet szükséges szentelni e területre is, és pedig nem tartja sem indokoltnak, sem pedig szükségszerűnek, hogy a kódexeket is meg lehessen változtatni egyik pillanatról a másikra egy gyűjtőjogszabály által. Ez ugyanis mind a jogalkotás következetessége szempontjából megkérdőjelezhető, mind pedig a jogbiztonság elvével való összhang fenntartása tekintetében aggályos lehet. Végso soron ugyanis az efféle módosítások – megfelelő előzetes hatásvizsgálat, illetve tényleges egyeztetések nélkül – diszfunkcionalitáshoz is vezethetnek, amely egyetlen jogrendszernek sem lehet érdeke.

7.4. Hatásvizsgálat

Az előzetes hatásvizsgálat, mint a jogalkotási folyamat törvény által előírt⁷⁶ kardinális elemének teljesítése során, szintén nehézségekbe ütközhetünk egy gyűjtőjogszabály-javaslat esetén.

Az előzetes hatásvizsgálat törvényi kötelezettsége a jogalkotónak – habár „kivételes” esetekben megkerülhető⁷⁷ –, amelyet egy salátatörvény esetén nehezebb lefolytatnia, mint egy kellően egységes területre specializálódott szabályozás tekintetében. Ugyanis éppen a salátatörvények mivoltából fakadóan, ezek módosító rendelkezései több, különböző tárgykörre vonatkozhatnak, amelyek már ebből következően is sokkalta körülményesebbé teszik egy előzetes hatásvizsgálat lefolytatását.

Ugyanakkor még ha sikerülne is a különböző rendelkezések előzetes hatásvizsgálatát lefolytatni, és amennyiben ez egy hipotetikus feltevésben még a valósághoz hozzávetőlegesen hű képet is mutatna, sem lenne kielégítő. Itt pedig ismét a salátatörvények tulajdonságaiból szükséges kiindulnunk, mivel egy salátatörvény különböző rendelkezései nem csupán külön-külön érintenek számos területet, tárgykört, hanem ezek együtthatója is érinthet egy újabbat. Az újabbat szintén meg kell vizsgálni egy hatásvizsgálat esetén, amennyiben tényleges képet szeretnénk kapni. Mindezek alapján tehát a gyűjtőjogszabályok közül különösen azok esetében, melyek számos tárgykört érintenek meglehetősen nehézkes bármiféle előzetes hatásvizsgálatot lefolytatni, mivel a tárgykörönként lefolytatott hatásvizsgálatok nem adhatnak megfelelő előirányzatot. Ez pedig abból következik, hogy X tárgykör és Y tárgykör együttes Z irányba történő módosítása létrehoz(hat) egy bizonyos irányba történő elmozdulást, változást Q tárgykör esetében, amely elmozdulás együtt hatva L tárgykör módosításával létrehozhat egy következőt és így tovább. Ebből kifolyólag szinte lehetetlen megfelelő hatásvizsgálatot lefolytatni, márpedig, ha maga a vizsgálat sem megfelelő, akkor az eredmény sem lehet az.

⁷⁶ Jat. 17. §

⁷⁷ Rixer (2012) 112–113. o.

8. A salátatörvények tekintetében fennálló egyéb, illetve lehetséges jövőbeli szabályozások

8.1. Törvényjavaslatok „utolsó pillanatban” történő salátává bővítése

Szintén érdekes és fontos kérdéskört jelent azon szituáció, amikor egy már beadott, megtárgyalt törvényjavaslathoz adnak be az utolsó pillanatokban módosító javaslatokat, amelyek számos esetben nem csupán apróbb módosításokat eszközölnek az adott javaslaton, hanem akár annak lényegi részét is átformálják, akár teljes addigi értelmét annak inverzére alakítják át. Nincs ez máshogy a salátatörvények esetében sem, miként ezekre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a többi „sima” törvényre, így a salátatörvények esetén is igen gyakran fordult elő, hogy az utolsó pillanatokban adtak be módosító javaslatokat, amelyek tekintetében lássuk be, nem áll rendelkezésre elegendő ideje az országgyűlési képviselőknek, hogy az új „végleges” törvényjavaslatról átgondoltan, véleményüket kialakítva szavazzanak. Ez szintűgy egy olyan tényező, amely kifejezetten lerontja a jogalkotási produktumok minőségét, vagy adott esetben azok tényleges értelme ellentétbe kerülhet egy-egy adott képviselő elveivel, nézőpontjával és véleményével annak ellenére, hogy az adott képviselő is pozitívan szavazott a javaslatról.

Mi történik azonban akkor, amikor egy egyszerű törvényjavaslatot nyújtanak be, amelyet a vitákat követően szavazásra bocsátanak, s az utolsó pillanatokban⁷⁸ érkezik be egy módosító javaslat, amely nem csupán „módosít” az addig meglévő jogszabálytervezeten, hanem számtalan további rendelkezéssel egészíti azt ki, különböző tárgykörökre vonatkozóan.

Evidens módon szintűgy nincs elegendő felkészülési ideje a képviselőknek, sőt mi több, ha elvi indíttatásból megszavazták volna az „eredeti” javaslatot, amelynek lényegi részén nem változtatott a módosító javaslat, előfordulhat, hogy a „nagyobb jó” érdekében⁷⁹ elfogadják és megszavazzák a módosított javaslatot, amely immár olyasféle elemeket is tartalmaz, amelyeket egy-egy adott képviselő saját indíttatásából majdhogynem minden körülmények között ellenezne, ha csupán „önmagában” állna a Ház előtt. Nyilvánvalóan ez elkerülhetetlen, mégis, itt ismét visszautalnék a kellő felkészülési idő biztosítására, amelyen most a képviselők számára fenntartott elegendő felkészülési időt értem. Többek között ezért is kifejezetten indokoltnak tartanám a ténylegesen kellő felkészülési idő biztosítását a jogalkotás folyamatában, ugyanis az imént említett együttthatók képesek lehetnének arra, hogy olyan törvények szülessenek, amelyek bizonyos politikai köröknek szolgálják csupán az érdekét, és nem pedig a közét.

Szerencsére azonban ezen aggályra megoldást kínál az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja alapján az új HHSz. azzal, hogy a nyilvános plenáris vita lefolytatása érdekében az ilyen javaslatokat visszahelyezi egy korábbi fázisba, ti.

⁷⁸ Szabó (2017) 31–35. o.

⁷⁹ Bar-Siman-Tov 1–35. o.

ezekről az általános vita újra megnyílik.⁸⁰ Kiemelendő, hogy az új HHSz. az előző két ciklust tekintve elérte rendeltetésének célját, 2014–2018⁸¹ között mindössze három (melyből kettőről szavaztak is), 2018–2022⁸² között pedig mindössze négy (mindről szavaztak is) túlterjeszkedő⁸³ módosító javaslatot nyújtottak be. Érdekeség, hogy az aktuális ciklusban megugrott ezek száma, a ciklus tavaszi kezdete óta már tizenöt túlterjeszkedő módosító javaslat került benyújtásra, melyből mind a tizenötéről szavaztak, és el is fogadták azokat.⁸⁴

8.2. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvények aránya

Lényeges körülményként értékelendő a gyűjtőjogszabály-alkotás során az is, hogy a magyar Alaptörvény őre, az Alkotmánybíróság miként viszonyul az efféle jogalkotási termékekhez. Tesz valamiféle különbséget a „szimpla” törvények, illetőleg a salátatörvények között? A hazánkban kialakult, szemmel látható és általánosnak mondható gyakorlat alapján azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság nem tesz különbséget a kétféle törvény között, miként nem semmisít meg egyetlen törvényt sem pusztán azért, mert különféle tárgykörökről rendelkezik egyazon aktus által. (Ugyanakkor egy-egy párhuzamos indokolásban, ám főként különvéleményekben megjelennek olykor afféle felvetések, hogy a „salátatörvények” nem feltétlenül illenek bele az alkotmányos, jogállami törvényalkotás kereteibe, ám nem döntött még úgy az AB, hogy pusztán azért semmisít meg egy salátatörvényt, mert az salátatörvény.⁸⁵)

Nemzetközi szintén sem főként gyűjtőjogszabály mivoltuknál fogva semmisítenek meg törvényeket, ám például Franciaország esetében az Alkotmány Tanács magasabb arányban iktatja ki a jogrendszerből a „big laws-okat”, mint a „heterogeneous laws-okat”.⁸⁶ Ez ugyanakkor nem annak tudható be – mint ahogyan azt fentebb említettem –, hogy ezek gyűjtőjogszabály jellegével lennének elvi összeütközésben, hanem éppen a salátatörvények jellemzőjével, vagyis azzal, hogy a salátatörvények különböző tárgyköröket különböző módon módosító rendelkezései sok esetben együtt hatva újabb és újabb „módosító szándékon kívüli” területeket is módosíthatnak, amelyek adott esetben már nem egyeztethetők össze az alkotmányos renddel, értékekkel.⁸⁷

⁸⁰ Sebők–Gajduscheck–Molnár (2020) 182. o.; Szabó (2017) 34–35. o.

⁸¹ Országgyűlési irományok (2014–2018)

⁸² Országgyűlési irományok (2018–2022)

⁸³ Olyan módosító javaslatok, melyek az addigi törvényjavaslatban még nem szereplő törvényekre vonatkozó módosításokat tartalmaznak.

⁸⁴ Országgyűlési irományok (2022–)

⁸⁵ 42/1995. (VI. 30.) AB határozat; 8/2003. (III.14.) AB határozat.

⁸⁶ O. Rozenberg 95–111. o.

⁸⁷ Uo.

8.3. A salátatörvények, illetve a gyűjtőjogszabályok alkotmányos korlátozása

8.3.1. „Single Subject Rule”

A gyűjtőjogszabályoknak igen kevés államban található alkotmányos korlátozása, amint az a fentebb említettekből is következik. Ugyanakkor van néhány olyan ország, amelyeknek hatályos alkotmánya tartalmazza a salátatörvények korlátozását biztosító rendelkezést. Ezek alapvetően a – már fentebb említett – „Single Subject Rule” elvéből következnek, elsőként tehát ezen elvvel kell foglalkozni. Az SSR egy a kevés olyan jogelvből, vagy sokkal inkább eljárási elvből, amely lényegében megtiltja, vagy legalábbis kirívó mélységgel korlátozza a gyűjtőjogszabályok alkotásának lehetőségét, éspedig teszi ezt vagy a tárgykörök tekintetében, vagy azzal, hogy meghatározza az efféle törvények megengedett számát⁸⁸ (teret engedve ezáltal a szükséghelyzet szülte gyors reagálás lehetőségének). A „Single Subject Rule” elvének, jogelvének eredete a római jog, pontosabban a Lex Caecilia Didia, amely lényegében megtiltotta a lex satura gyakorlatát, vagyis azt, hogy törvényjavaslatok egymással kapcsolatban nem álló, vagyis más-más tárgykörökre vonatkozó javaslatokat tartalmazzanak.⁸⁹

8.3.2. Single Subject Rule a gyakorlatban

A Single Subject Rule napjainkban megjelenik a görög,⁹⁰ a chilei,⁹¹ a kolumbiai,⁹² az ecuadori,⁹³ illetve a tongai⁹⁴ alkotmányokban, éspedig itt kell kiemelten utalni arra, hogy nem pusztán törvényekben, eljárásjogi szabályokban, hanem konkrétizáltan az alkotmányokban lelhető fel az elv szabályozásként való megjelenítése. Ennek következtében érvényesülése és érvényesítése minden esetben kötelező a parlamentekre nézve, tehát nem megkerülhető, illetőleg nem írható felül pusztán egy törvénnyel. Márpedig ez azért kifejezetten érdekes, mert az országok listáját tekintve csupán egyetlen európai országot találhatunk, Görögországot. A görög alkotmány 74. cikk 5. pontja kimondja, hogy „Az a törvényjavaslat, amely olyan javaslatokat tartalmaz, melyek nem kapcsolódnak annak fő tárgyához, ne kerüljön előterjesztésre a vitára”⁹⁵ míg a következő sorok kimondják, hogy „Nem kerülhet kiegészítése vagy módosítása vitára egy törvényjavaslatnak, hogyha a kiegészítés vagy módosítás nem kapcsolódik annak fő tárgyához”.⁹⁶ A többi ország

⁸⁸ S. H. Rolef 139–169. o.; R. Briffault 169–195. o.

⁸⁹ S. H. Rolef 160. o.

⁹⁰ Görögország Alkotmánya 74. cikk 5. pont

⁹¹ Chile Alkotmánya 69. cikk.

⁹² Kolumbia Alkotmánya 158. cikk.

⁹³ Ecuador Alkotmánya 136. cikk.

⁹⁴ Tonga Alkotmánya 81. cikk.

⁹⁵ Görögország Alkotmánya 74. cikk 5. pont.

⁹⁶ Uo.

javarészt dél-amerikai állam, amelyek esetében még nem sikerült különösebben felkutatni ezen elv alkotmányba építésének eredetét, valamint a jelenkori érvényesülésének körülményeit.⁹⁷

8.4. Javaslat a salátatörvények szabályozására

Összegezve a kutatás eddigi eredményeit, illetve az ezáltal kialakított véleményt, a következő javaslatot fogalmazza meg a tanulmány szerzője a salátatörvények magyar jogrendszerben történő szabályozására. Elsőként arra kell rávilágítani, hogy a jogbiztonság, illetve a kellő felkészülési idő biztosítása az elsődleges és legfontosabb kritériumok.

A jogbiztonság, illetve a kellő felkészülési idő biztosítása akként érhető el, hogyha minden törvényjavaslat esetében, amelyek a Ház elé kerülnek, betartjuk a normavilágosság követelményét (is), valamint ezt kiterjesztjük a törvényjavaslatok címére is. Ez azt jelenti, hogy a címnek – visszatérve eredeti funkciójához – egyértelműen kell jeleznie azt, hogy miről rendelkezik az adott törvény. Ez a salátatörvények esetében nehézkes, mivel számos esetben azt eredményezné, hogy maga a cím is több oldalt foglalna el.

Ennek kiküszöbölésére az szolgálna, ha szabályozás alá vonnánk a törvények által egyszerre módosítható törvények számát, és ezt maximálnánk. A szerző úgy véli, hogy ez észszerűen legfeljebb 10–15 törvény egyidejű módosítását jelenthetné. Ez talán kellőképp rugalmas, de mégis tükrözne valamiféle szükséges szigorot. Továbbá kivételt képezne ez alól valamennyi kódex jellegű törvény, melyeknek módosítása csak külön, egy önálló, kizárólag a kódexet érintő, és arra vonatkozó módosító törvényben történhetne, ezzel is elősegítve a normavilágosságot, illetve a jogbiztonságot.⁹⁸

8.4.1. A „megreformált SSR”

A jogbiztonság követelményéhez tartozik a törvények normavilágossági követelménye is, nem csupán a címé. Ennek megoldására reálisan nézve megfelelően működő szabályozás lenne az, hogyha a „Single Subject Rule” elvének egy megreformált módozatát vezetnénk be a magyar jogrendszerben, amelyben ugyan lehetőség nyílik – mint azt fentebb említi a tanulmány – egyszerre több törvény módosítására, azonban nem bármilyen törvényekére.

Ehhez a már meglévő, és az eljövendő időkben törvényerőre emelkedő jogszabályok mindegyikét kategóriákba kellene sorolni, és pedig ezeken belül alkategóriákba. Ez úgy képzelhető el, hogy lennének például egészségügyi kategóriába

⁹⁷ S. H. Rolef 160–169 o.; R. Briffault 169–183. o.

⁹⁸ Sebők–Gajdusček–Molnár (2020) 56–58. o.; Tóth Judit (2016) 9–11. o.

tartozó törvények, melyeknek alkategóriái lennének a gyógyszerekre vonatkozóak, az orvosokra vonatkozóak, a műtétekre vonatkozóak, a kórházak és egészségügyi intézmények fenntartására vonatkozóak stb.

Ennek következtében, egyazon törvény módosíthatna az egészségügyi kategórián belül több alkategóriába tartozó törvényt is egy időben, azonban nem módosíthatna egészségügyi kategóriába tartozó törvényt oktatásügyivel együtt. A kategóriák tekintetében utalni kell arra, hogy azért sem lenne idegen az efféle „kategorizálás” a hazai jogrendszerben, mert mind a minisztériumok, mind az országgyűlési bizottságok is „kategóriák szerint”, meghatározott tárgykörökre vonatkozóan léteznek.

Az pedig, hogy egy adott törvény mely kategóriába sorolandó be – ti. mindig is voltak, és lesznek átfedések – úgy lenne eldönthető, ha konkrét definíciót hoznánk létre a kategóriák számára, majd egy erre feljogosított szervet bízánk meg azzal, hogy a definíciók által meghatározott kategóriákba osszák be a törvényeket. Mindez elősegítené a normavilágosság érvényesülését – amennyiben ez a törvény szövegében változatlanul fennáll –, ezáltal emelné az érthetőség és befogadhatóság szintjét is, amely az egyik legmarkánsabb követelmény egy jogszabállyal szemben.

8.4.2. Rendkívüli helyzetek

Fontos, hogy a jogbiztonság, a kellő felkészülési idő vagy a normavilágosság követelményének való megfelelés még nem jelenthet teljes sikert, vannak ugyanis olyan időszakok egy állam életében, amikor elkerülhetetlen a gyors és hatékony fellépés, egyszerre több – akár minden – területen. Az efféle helyzetekre is indokolt, hogy kidolgozzunk egy protokollt, amelyben a helyzet súlyosságától függően megengedettek lennének bizonyos eltérések az imént említettekkel szemben. Ilyenkor megvizsgálva a körülményeket, bizonyos ideig – ti. az előállt helyzet orvoslásáig – eltekinthetünk a megreformált SSR alkalmazásának követelményétől. Ám csupán annyiban, amennyiben az eltérés a rendkívüli helyzetekre kidolgozott protokollnak megfelelően, a kijelölt kereteken belül marad.

9. Konklúzió

A salátatörvények főként a XXI. század jogalkotási termékei, melyek tehát lehetnek „jóak” és „rosszak” is egyaránt. A „jóak” hatékony eszközei a gyorsreagálás követelményét megvalósító jogalkotásnak, ám észszerű keretek között tartandók. A „rosszak” ellenben inkoherens módosító rendelkezéseket is tartalmazhatnak, aggályosak lehetnek számos, de leginkább jogbiztonsági⁹⁹ szempontból. Szabályo-

⁹⁹ Rixer (2012) 108–112. o.

zásuk országonként eltérő, miként más és más az alkotmányos kultúra, így a salátatörvényekre vonatkozó szabályozási anyag is másként alakult ki a különböző államokban.¹⁰⁰ Vannak államok, ahol alkotmányos szinten találhatunk szabályozást a gyűjtőjogszabály-alkotás jelenségére, vannak, ahol törvényi, eljárásjogi keretek szabnak gátat korlátlan alkotásuknak, s találhatók olyan országok is, ahol semmiféle lényeges akadály nem áll velük szemben.¹⁰¹ Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne találhatnánk hasonlóságokat – mint láthattuk –, még akár a legeltérőbb kultúrával, történelemmel rendelkező országok között is.¹⁰² Mindez jól tükrözi azt, hogy a gyűjtőjogszabályok helyzetének problémái – hangsúlybeli különbségekkel ugyan, de – mindenhol felütik a fejüket. Nemzetközileg közös fogalmat találni sem könnyű, egységes definíciót pedig szinte lehetetlen, ám a legtöbb országban az „omnibus legislation” kifejezést elfogadják e jelenségre.¹⁰³

A hazai salátatörvény-alkotás kialakulása, fejlődése máshogy alakult, mint az egyéb, más megvizsgált országok esetében. Ez többek között annak tudható be, hogy 1990-et megelőzően nehezen jöhetne szóba az efféle jelenség a törvényerejű rendeletek útján történő kormányzás és a jogbiztonság legfeljebb formális léte alatti időkben.

1990 és 2000 között viszonylag konszolidált maradt a gyűjtőjogszabályok helyzete, azonban a 2000-es évek második felétől megugrani látszik a salátatörvények száma, mely a 2010-es évek közepére már-már kiugróan magas arányszámokat mutat.¹⁰⁴ A gyűjtőjogszabályok hazai szabályozása korántsem nevezhető kiforrottnak, az egyetlen valódi korlát a 2006-os AB-határozat,¹⁰⁵ mely kizárja a Költségvetési törvény „salátázását”.¹⁰⁶ Ezenkívül a hazai jogalkotásban még egy lazább korlátot találhatunk, amelyet ugyan nem konkrétan a salátatörvények jelenségével, hanem az utolsó pillanati módosításokkal szemben hívott életre az Országgyűlés. Az új Házzsabály ugyanis hatékonyan működött az elmúlt két ciklus során, a túlterjeszkedő módosító javaslatok száma jelentősen visszaesett a 2010–2014-es ciklushoz képest.¹⁰⁷ Ezzel szemben az aktuális ciklusban számuk megugrani látszik. Ezek azonban nem jelentik mérvadó korlátját a gyűjtőjogszabály-alkotásnak, melynek következtében biztosított a szerteágazó, össze nem függő jogalkotási produktumok létrejövételének lehetősége is.

A szerző mindezek következtében arra a megállapításra jutott, hogy szükséges egy – legalább marginális – korlátot húzni a szabályozatlan gyűjtőjogszabály-alkotás elé. Ezt pedig külföldi minta alapján, egy római jogból fennmaradt jogely,

¹⁰⁰ S. H. Rolef 139–169. o.

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² Bar-Siman-Tov 1–35 o.; G. S. Krutz 35–53 o.; N. Lupo – G. Piccirilli 53–73 o.; N. Kosti 73–95 o.; O. Rozenberg 95–115 o.; K. Meßerschmidt 115–139 o.; S. H. Rolef 139–169. o.

¹⁰³ Bar-Siman-Tov: 1–35. o.

¹⁰⁴ 1990 óta elfogadott törvények listája.

¹⁰⁵ 4/2006 (II.15.) AB határozat.

¹⁰⁶ Török 1–8. o.

¹⁰⁷ Országgyűlési irományok (2014–2018; 2018–2022; 2022–)

a „Single Subject Rule” megreformált, magyar jogrendszerhez és megszokott jogalkotási rendhez igazított alkalmazásával tartja célravezetőnek.¹⁰⁸ A megreformált „Single Subject Rule” által felállított kategóriák (és alkategóriák) általi korlátozás, illetve a kellő felkészülési idő együtt biztosíthatnák azt is, hogy a képviselők semmilyen körülmények között se kerülhessenek önmeghasonláshoz közeli helyzetbe egy szavazás során (demokráciadeficit elkerülése). A szerző véleménye szerint példaértékűek az alkotmányos szintű szabályozások, így az Alaptörvényben képzel el a megreformált SSR bevezetését, jogrendszerbe ültetését, mely által védettebbnek érezhető volna a jogbiztonság abszolút érvényesülése, és csökkenne az aggályos jogalkotási produktumok száma is, továbbá egyúttal megmaradna a gyors reagálás lehetősége is az igazán sürgető helyzetekben.

Felhasznált irodalom

Idegen nyelvű irodalom:

GLEN S. KRUTZ: Omnibus Legislating in the U.S. Congress In: Ittai Bar-Simon-Tov (ed.): Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation (Springer, 2021)

ITTAI BAR-SIMAN-TOV: An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation In: uo.

KLAUS MESSERSCHMIDT: Omnibus Legislation in Germany: A Widespread Yet Understudied Lawmaking Practice In: uo.

NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI: Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills „Article by Article” In: uo.

NIR KOSTI: Centralization via Delegation: The Long-Term Implications of the Israeli Arrangements Laws In: uo.

OLIVIER ROZENBERG: When Rationalisation of Bureaucracy De-rationalizes Laws and Legislatures: „Monster Bills” in France In: uo.

PATRICIA POPELIER: The Practice of Omnibus Laws in Belgium: An Empirical Test In: uo.

RICHARD BRIFFAULT: The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation In: uo.

SUSAN HATTIS ROLEF: Israel’s Economic Arrangements Law and Similar Omnibudget Laws in Other Countries In: uo.

¹⁰⁸ R. Briffault 169–195. o.

*Idegen nyelvű jogszabályok:*¹⁰⁹

Commonwealth of Australia Constitution Act section 55. – Tax Bills
Constitution of Chile 1980 (rev. 2021) Article 69.
Constitution of Colombia 1991 (rev. 2015) Article 158.
Constitution of Ecuador 2008 (rev. 2021) Article 136.
Constitution of Greece 1975 (rev. 2008) Article 74. (5)
Constitution of Tonga 1875. (rev. 2013) Article 81.

Felhasznált hazai irodalom:

JAKAB ANDRÁS – GAJDUSCHEK GYÖRGY szerk.: A magyar jogrendszer állapota (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, Budapest).

RIXER ÁDÁM: A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után (Patrocínium Kiadó, 2012, Budapest).

SEBŐK MIKLÓS – GAJDUSCHEK GYÖRGY – MOLNÁR CSABA szerk.: A magyar jogalkotás minősége (Gondolat Kiadó, 2020, Budapest).

SZABÓ ZSOLT: Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között (Parlamenti Szemle 2017/2, 2017, Budapest).

SZABÓ ZSOLT: Néhány gondolat törvényeinkről (Parlamenti Szemle 2021/2, 2021, Budapest).

TÓTH JUDIT: Jogalkotástan (Szeged, 2016, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK).

TÓTH J. ZOLTÁN: Állam- és jogelmélet (Patrocínium, 2019, Budapest).

TÖRÖK ÉVA: A „salátatörvények” alkotmányos helyzete az Alkotmánybíróság határozata fényében (Debreceni Jogi Műhely, 2006, Debrecen).

ZÓDI ZSOLT: A salátatörvény, mint hermeneutikai probléma (Élet és Irodalom, 2012, Budapest).

Felhasznált hazai jogszabályok, irományok, határozatok:

Határozatok:

164/2011. (XII. 20.) AB határozat

42/1995. (VI. 30.) AB határozat

4/2006 (II. 15.) AB határozat

8/2003. (III. 14.) AB határozat

¹⁰⁹ Lásd mindet: <https://www.constituteproject.org/?lang=en>

Jogszabályok:

1990 óta elfogadott törvények listáját lásd: (parlament.hu/torvenyalkotas/elfogadott_torvenyek -> <https://mkogy.jogtar.hu>)

1990. évi LXVIII. törvény

1994. évi XXXIII. törvény

1995. évi XLVIII. törvény

1998. évi XXXIII. törvény

1999. évi LVI. törvény

1999. évi CXXII. törvény

1999. évi CXIX. törvény

2002. évi XXXVI. törvény

2003. évi XXX. törvény

2003. évi XLV. törvény

2004. évi XXIX. törvény

2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

2017. évi L. törvény

2021. évi LXXIX. törvény

2022. évi I. törvény

Kulcsszavak: salátatörvény, jogalkotás, „Single Subject Rule”, jogbiztonság, módosítás

TELEKESI BÁLINT

hallgató

Károli Gáspár Református Egyetem

telekesi.balint@gmail.com