

REKVIEM A KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉGÉRT

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) működése első húsz évében többek között azért vált emblemikus intézménnyé, mert elkötelezetten építette és védte az alkotmányos értékeket, a demokratikus jogállamot. Az AB a legkülönbözőbb/legkülönbözőbb területeken – nagy jelentőségű határozatokkal – segítette a jogállam intézményrendszerének kiteljesedését, s olykor közvetlen támogatást nyújtott a megvalósítás technikáját illetően is. Ezek közül az egyik legjelentősebb témakör volt a jogalkotó hatalom aktusainak (elsősorban a Parlament által alkotott törvényeknek) abból a szempontból való felülvizsgálata, hogy a jogalkotási eljárás megfelelt-e az Alkotmányban lefektetett szabályoknak. Egy alkotmányos demokráciában ugyanis nem születhetett meg mindenre kötelező magatartási szabály – jogszabály – másképpen, mint az Alkotmányban (Alaptörvényben) meghatározott szigorú rend szerint. Amennyiben a jogalkotási eljárás nem volt alkotmányos, az AB az érintett jogszabályt megsemmisítette. Döntéseiben kifejtette, hogy az ilyen jogszabály „közjogilag érvénytelen”; márpedig ha maga a normaalkotás folyamata nem felel meg a jogállamiság követelményeinek, az érintett jogszabályból érvényes kötelezettség nem fakadhat.

Az AB a 6/2013. (III. 1.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) – mely egyébként a vallás- szabadság kérdésével foglalkozott – a fenti útról le tért. Tartalmilag lényegében azt deklarálta, hogy a továbbiakban nem kíván közjogi érvénytelenség címen jogszabályokat megsemmisíteni. Amennyiben ez az állítás igaz, úgy az Abh. a parlamentáris jogállam koporsójába újabb szöveget vert, ugyanis a továbbiakban gyakorlatilag mindenfajta formalitás mellőzésével lehet majd jogot alkotni a Parlamentben.

Jelen írás első részében a lelkiismereti és vallás- szabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Egyhvt.) megalkotásának körülményeivel foglalkozom, majd bemutatom, hogy az AB milyen következtetésekre jutott. Az írás második felében pedig megvizsgálom, hogy az AB álláspontja miért tarthatatlan, és végül

az Abh.-ból fakadó lehetséges következményeket mutatom be.

Az Abh. részben olyan egyházak alkotmányjogi panaszra alapján született, melyeket én képviseltem az AB előtt, az írásban szereplő alkotmányjogi érvek a beadványaimban szerepeltek, az AB előtt tehát ismertek voltak.

AZ EGYHTV. MEGALKOTÁSÁNAK FOLYAMATA

Magyarország Országgyűlése 2011. december 30-án elfogadta Egyhvt.-t, mely 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az Országgyűlési Napló interneten hozzáférhető információi alapján az Egyhvt. megalkotására a következő rendben került sor:

– Az Egyhvt. elfogadására vonatkozó törvényjavaslatot 2011. december 21-én a késő esti órákban nyújtotta be Lázár János országgyűlési képviselő.

– 2011. december 22-én már ki is jelölték az irományt tárgyaló illetékes bizottságokat: az Emberi Jogi Bizottságot, az Alkotmányügyi Bizottságot, valamint az Oktatási Bizottságot.

– Az első helyen kijelölt Emberi Jogi Bizottság december 22-én reggel 9 óra 9 perckor kezdte tárgyalni az előterjesztést, és 9 óra 53

perckor már be is fejezte az ülését. Az Alkotmányügyi Bizottság ülésének jegyzőkönyve interneten nem érhető el, de az látható, hogy december 22-én összesen 3 óra 17 percet ülésezett, napirendjén feltehetően számos kérdés szerepelt az Egyhvt. tervezetén kívül is, tehát a teljes időkeretet nem fordították erre a kérdésre. Az Oktatási Bizottság december 22-ei ülésének jegyzőkönyve szintén nem érhető el az interneten, de az megállapítható, hogy az aznapi ülés mindössze 42 percig tartott. A bizottsági ajánlások egymondatosak voltak, a törvényjavaslat érdemi elemzését nem tartalmazták, pusztán deklarálták, hogy javasolják általános vitára bocsátását.

– Szintén ugyanezen a napon, azaz 2011. december 22-én a törvényjavaslat felkerült az Országgyűlés 2011. december 22-i napirendjére. Az általános

AMENNYIBEN A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS NEM VOLT ALKOTMÁNYOS, AZ AB AZ ÉRINTETT JOGSZABÁLYT MEGSEMMISÍTETTE. DÖNTÉSEIBEN KIFEJTETTE, HOGY AZ ILYEN JOGSZABÁLY 'KÖZJOGILAG ÉRVÉNYTELEN'

vita is teljes egészében és érdemben lezajlott ezen a napon. A törvényjavaslathoz szintén csak ezen a napon (tehát december 22-én) 19 óráig lehetett módosító indítványokat benyújtani. A törvényjavaslathoz összesen 25 módosító indítvány érkezett, melyek közül az ellenzéki indítványokat az Országgyűlés kivétel nélkül elutasította, vagy nem is szavazott rólok (ez utóbbi nem ellentétes a Házsabállyal, nem minden módosító indítványról kell szavazni, csak azokról, amelyek bizonyos támogatottságot élveznek). Fontos körülmény, hogy a törvényjavaslathoz benyújtottak egy sürgősségi tárgyalásra vonatkozó indítványt, erről azonban a Parlament nem szavazott, így a törvényjavaslat elfogadására az általános szabályok vonatkoztak (volna). (Tény, hogy az Országgyűlés döntött az időkeretben történő tárgyalásról, de az a sürgősségi eljárástól teljesen eltérő jogintézmény.)

– 2011. december 28-án került sor a részletes vitára.

– 2011. december 30-án a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványokról döntött a T. Ház, és még aznap sor került a zárószavazásra is. Erre azért volt lehetőség, mert a Parlament megszavazta – szigorúan erre a kérdésre vonatkoztatva – a Házsabálytól való eltérést.

– A köztársasági elnök még *aznap* aláírta a törvényt, és azt 2011. december 31-én ki is hirdették.

– Összegezve tehát: az Egyhtv. 2012. január 1-én hatályba lépett, a rá vonatkozó javaslat benyújtása után 10 nappal.

AZ ABH MEGÁLLAPÍTÁSAI

Az AB először – szokásos módon – összefoglalta a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos gyakorlatát (erről az Abh kritikája kapcsán részletesebben fogok szólni, ezen a helyen csak a határozatban különösen fontosnak tartott elemeket emelem ki).

Az AB hangsúlyozta, hogy a Házsabályt általánosan megszeghetőnek, megkerülhetőnek nem lehet tekinteni, ez ellentétes lenne a jogállamiság elvével. A testület leszögezte, hogy a Házsabály lényeges megsértésével elfogadott törvény közjogilag érvénytelen, ami megalapozhatja akár a visszamenőleges hatályú megsemmisítést is. Az AB arra is rámutatott továbbá, hogy az Országgyűlés ülésének összehívása, továbbá az ülés napirendjének szabályszerű közlése a képviselőkkel (a Házsabály szerint két nappal az adott ülés előtt) a képviseleti hatalom gyakorlásának lényeges feltétele. Mindemellett, a demokratikus hatalomgyakorlás magában foglalja a jogállami intézményrendszer hatékony működését és a köz ér-

dekében végzendő képviselői munka alkotmányos védelmét, melynek lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalról történő beható vizsgálata. Végül az AB összefoglalóan kimondta: a Házsabály országgyűlési napirendre vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői munka garanciájának minősül, megsértése „súlyos eljárási szabálytalanság”.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Egyhtv. megalkotására konkrétan a Házsabály 23. § t) pontjának, 47. § (1) bekezdésének, 98. § (3) bekezdésének, 99. § (3) bekezdésének, illetve 101. § (2) bekezdésének megfelelően került-e sor.

Az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy a Parlament rendkívüli ülésszakának napirendjére megfelelő számú országgyűlési képviselő ajánlásával került fel az Egyhtv. tervezete. A testület ugyanakkor leszögezte, hogy az Egyhtv. sietős megalkotásának elfogadható indoka nem volt, hiszen az Alaptörvény végrehajtását szolgáló sarkalatos törvényeknek – így a vallásszabadságról szólóknak is – elegendő lett volna 2012. június 30-ig megszületniük. A napirendre tűzés tehát nem felelt meg a Házsabálynak [a 39. § (6) bekezdésének és a 98. §-nak], ugyanis a villámgyors napirendre tűzés önmagában alkalmas volt arra, hogy a képviselőket megfossza attól, hogy a törvényjavaslatot megfelelően megismerjék, és képviselői jogukat felelősen gyakorolhassák.

Az AB összefoglalóan kimondta: „A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.”

Ellentétben az Abh megállapításával, véleményem szerint az Egyhtv. megalkotása nem felelt meg a Házsabály vonatkozó rendelkezéseinek; és ami még fontosabb, a legalapvetőbb, az Alaptörvényből fakadó alkotmányos követelményeknek sem.

AZ ABH KRITIKÁJA, AZ EGYHTV. KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉGE

Álláspontom szerint az AB a közjogi érvénytelenség kimondására vonatkozó indítvány elutasításával átlépte a Rubicon; alapvető közjogi téziseket tagadott meg, aminek következményei beláthatatlanok.

Az AB töretlen gyakorlata volt, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja, és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságáról. A testület már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [...]”¹ Az AB több határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvénytelenség eseteivel. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – *megfelelő indítvány alapján* [kiemelés tőlem – KD] – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.”² Az AB azt is többször leszögezte, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő.

Az ítélezési gyakorlatban jelentős állomás volt a 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, melyben a testület kiemelte, hogy az Országgyűlés ülésének szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képvisleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képvisleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítik, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogok gyakorlása, a képviselői kötelezettségek teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében, valamennyi képviselő tartalmilag egyenrangúan láthassa el azt a feladatot, amelyre közjogi tisztsége kötelezi. Az országgyűlési ülés napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyása nem pusztán a Házzsabály rendelkezését, hanem egyben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt népszuverenitás és képvisleti hatalomgyakorlás elvét is sérti, mivel így a törvényhozási – azaz a képvisleti – eljárás kiszámíthatatlanná válik.

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

lefolytatását, és ezáltal a törvényhozási folyamatot lehetetleníti el.

Az Egyhvtv. megalkotására vonatkozó törvényjavaslatot 2011. december 21-én késő este nyújtották be a Parlamentnek. Ehhez képest már másnap reggel az Országgyűlés napirendjén szerepelt, általános vitára bocsátva. Ez az eljárás önmagában véve több helyen sértette a Házzsabályt.

Elsőként, a bizottsági ajánlás nem pusztán formális, a kijelölt bizottságoknak a törvényalkotás ezen szakaszában komoly, érvekkel alátámasztott ajánlásban kell kifejtetniük arra vonatkozó véleményüket, hogy az adott törvényjavaslat általánosságban véve alkalmas-e tárgyalásra, vagy esetleg olyan komoly

hiányosságban szenved, amely miatt még az általános vita megkezdése sem indokolt. Ehhez képest az, hogy a kijelölt bizottságok egymondatos ajánlásban, mindenfajta érdemi analízist mellőzve ajánlották általános vitára a az Egyhvtv. megalkotására irányuló

törvényjavaslatot, súlyosan sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből folyó demokratikus jogállamiság elvét és az országgyűlési képviselők Alaptörvény 4. cikkének (1) bekezdéséből fakadó azon jogát és kötelezettségét, hogy a közügyek megvitatásában érdemben részt vegyenek.

Az országgyűlési bizottságokkal összefüggésben az AB nyomatékosan rámutatott arra a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában, hogy a parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban; itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt. A bizottságokban jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez. A bizottságok által látja el az Országgyűlés ellenőrző és kivizsgáló feladatát, így az ott történtek nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától. A pusztán szavazógéppé silányítás, érdemi állásfoglalás nélküli ajánlások kiadása nem egyeztethető össze ezen szervek alkotmányos jogállásával.

Demokratikus jogállamban az országgyűlési bizottságok betöltik szakmai előkészítő és ellenőrző funkciójukat, ezzel ellentétes értelmezés a bizottságok alkotmányos funkciójának totális kiüresítéséhez és működésük alaptörvény-ellenességhez vezet. Valójában a szóban forgó törvényjavaslatot bizottsági ajánlás nélkül vették fel a napirendre – egy merőben formális, egysoros ajánlás ugyanis nem tekinthető olyan dokumentumnak, mely teljesíti a bizottsági ajánlásokkal szemben minimálisan támasztható alkotmányossági követelményeket.

TARTALMILAG LÉNYEGÉBEN AZT DEKLARÁLTA, HOGY A TOVÁBBIÁKBAN NEM KÍVÁN KÖZJOGI ÉRVÉNYTELENSÉG CÍMÉN JOGSZABÁLYOKAT MEGSEMMISÍTENI.

Jelen ügyben nagyon tanulságos az Emberi jogi bizottság 2012. december 22-ei ülésének jegyzőkönyve, mely eklatánsan bizonyítja az eljárás jogállamiságot sértő módját. Az összes ellenzéki párt képviselője vehemensen tiltakozott amiatt, hogy a jogszabálysöveget érdemben megismerni nem volt módjuk, és már ekkor hangoztatták azon álláspontjukat, hogy a törvény emiatt (is) közjogilag érvénytelen. A bizottság a jegyzőkönyv tanúsága szerint gyakorlatilag nem folytatott érdemi vitát a törvényjavaslatról, hanem azt 45 perc után általános vitára ajánlotta – természetesen csak merőben formális értelemben: az ajánláshoz érdemi elemzést nem fűzött, ennyi idő alatt ez képtelenség is lett volna. Ne feledjük, a törvény 55 §-ból áll, a COMPLEX Jogtárból nyomtatva 8 oldalnyi, szövegértés szempontjából objektíve nehéznek minősülő jogszabálysöveg. Azt állítani, hogy 45 perc alatt egy ilyen hosszú és fontosságú törvénytervezetet érdemben meg lehet vitatni, abszurditás, egyben megcsúfolása a parlamenti bizottságok közjogi szerepének és felelősségének.

A bizottsági ajánlásokkal kapcsolatos további komoly hiányosság, hogy azt a Házzsabály 101. § (3) bekezdésével ellentétesen a képviselők nem kapták meg az adott ülésnap előtt legalább 3 nappal. Ez a szabály garanciális jellegű alkotmányos rendelkezés, melynek célja annak biztosítása, hogy a képviselők kiérlelt, megfontolt döntést hozhassanak az adott tárgykörben, melyhez fontos fogó-dzó a bizottsági szakmai szempontokon nyugvó ajánlás.

Mindezeket túl, az Országgyűlés 2011. december 22-i napirendjére egyéb okból is házszabályellenesen került fel a törvényjavaslat. A napokkal korábban kiadott napirend tartalmazott egy olyan pontot, mely az új egyházügyi törvény javaslatának általános vitájára vonatkozott. Ezt a pontot – nem lehet pontosan megállapítani, hogy mikor, de valószínűsíthetően december 22-én a délelőtti órákban – „kiegészítették” a törvényjavaslat konkrét irományszámával. Még ha feltételezzük is, hogy erre a(z) alkotmányjogi szempontból a fentebb kifejtettek alapján nemlétezőnek tekintendő) bizottsági ajánlások benyújtása után került sor, ez a megoldás érvényesnek semmiképpen nem tekinthető. Az Országgyűlés nem tartotta be ugyanis a Házzsabály 47. §(1) bekezdésének azon alapvető jelentőségű rendelkezését, hogy a napirendet az adott ülésnap előtt két nappal meg kell küldeni a képviselőknek. Ez a rendelkezés szintén alkotmányos jellegű garanciát tartalmaz –

annak biztosítéka, hogy a képviselők a jogállamiság elvének részét képező demokratikus jogalkotás követelményének megfelelően érdemben képesek legyenek részt venni a törvényalkotás folyamatában.

A konkrét ügyben ráadásul vadonatúj szabályozásról volt szó, melynek fontosságát jelzi, hogy a témát – a vallásszabadságot – sarkalatos törvényben kell rendezni. Amennyiben egy képviselő alkotmányos feladatát komolyan veszi, nem szorítkozhat pusztán a normaszöveg megismerésére, hanem háttérutakat, elemzéseket kell végeznie és a szöveget számos szempontból megvizsgálnia. Így elemeznie kell a szöveg tartalmát és jogrendszerbeli kompatibilitását, az Alaptörvénynek és a nemzetközi jognak való megfelelését. Amennyiben ez elmarad, azt nyugodtan nevezhetjük a képviselő részéről „közjogi felelőtlenségnek”. A közjogi felelőtlenség súlyosabb esetben – miként az jelen ügyben is történt – az érintett törvény közjogi érvénytelenségéhez is vezet, hiszen az alkotmányos jogalkotás nem pusztán megfelelő szavazatarányt jelent, hanem egy minimálisan megfelelő minőségű normaszöveg létrejöttének – legalább elvi – parlamenti eljárásjogi biztosítottságát is.

A napirendre vételnek tehát nem lehet alkotmányosan elfogadható módja az, hogy a napirend „bánkó csekket” tartalmaz, azaz olyan pontokat, amelyeket akkor töltenek fel tartalommal, amikor az adott önálló indítványt – esetünkben törvényjavaslatot – benyújtják. Ez az eljárás megkerüli a napirend megalkotására vonatkozó szabályok garanciarendszerét, azt teljesen kiüresíti. Önmagában ugyanis az, hogy a napirenden szerepelni fog egy „egyházügyi törvény megalkotására vonatkozó javaslat”, még nem elegendő információ a képviselők számára ahhoz, hogy a vonatkozó törvény megalkotásában érdem-

JELEN ESETBEN PÁR ÓRA ÁLLT A KÉPVESELŐK RENDELKEZÉSÉRE AHHOZ, HOGY EGY TELJESEN ÚJ JOGSZABÁLYSZÖVEGET MEGISMERJENEK, AZT ALAPOSAN ÁTTANULMÁNYOZZÁK, ÉS MEGALAPOZOTT VÉLEMÉNY ALAKULJON KI BENNÜK.

ben részt vegyenek. A napirendi ponthoz ugyanis kapcsolódik egy előterjesztés, konkrét tartalommal – esetünkben konkrét és indokolt törvényjavaslattal – amelyről valójában a vita folyik. Ennek ismerete nélkül valódi munkát folytatni nem lehet, a törvényalkotás folyamata pusztán formalitássá degradálódik, súlyosan sértve az Alaptörvény B) cikkéből folyó demokratikus jogállamiság elvét, valamint a parlamenti képviselőknek az Alaptörvény 4. cikkéből folyó, a köz érdekében végzendő tevékenységének elvét is.

Az azonnali napirendre tűzés továbbá – indirekt módon – sértette a Házzsabály 99. § (3) bekezdését. Ez a szabály azt mondja ki, hogy még sürgősségi tárgyalás esetén is a sürgősséget elrendelő ülést kö-

vető ülésen lehet megkezdeni az adott törvényjavaslat tárgyalását. Amennyiben a speciális eljárásnak minősülő sürgősségi eljárásban is egy ülésnapot kell várni az érdemi tárgyalás megkezdéséig, akkor a normál tárgyalási módban ez mint minimumszabály evidensen érvényesül, amit az Országgyűlés nem tartott be. Nem vitásan a Házsabály ezen normája is olyan rendelkezés, melynek alapvető alkotmányos jelentősége van, és ugyancsak annak biztosítását szolgálja, hogy a képviselők érdemben részt vehessenek a Parlament munkájában, az Alaptörvény előírásának megfelelően. (Felhívom a figyelmet arra, hogy feltéve, de nem megengedve, hogy a sürgősségről döntött a Parlament, de ez a döntés valamilyen szerepet az Országgyűlési Naplóban, az eljárás akkor is házsabálysértő, ugyanis a sürgősségről először döntést hozó ülésen – 2011. december 22-én már tárgyalták is a törvényjavaslatot, azaz nem a „következő” ülésen került rá sor.)

Az Országgyűlés honlapján egyébként az szerepel, hogy az Egyhtv. megalkotása kapcsán „2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő rendkívüli ülésnapirendjére vételének kezdeményezése megfelelő számú aláírással” megtörtént, ugyanakkor ennek a képviselői kezdeményezésnek egyéb nyomát sehol nem látni. Minthogy ez az irat az Országgyűlési Naplóban nem szerepel, kétes, hogy az indítvány valóban benyújtásra került-e. Ha feltételezzük is, hogy ez mégis így van, tehát a törvényjavaslat – szigorúan formai szempontból – a Házsabály rendelkezéseinek megfelelően került fel a napirendre – az Egyhtv. megalkotásával kapcsolatban további aggályok is felvethetők.

Súlyosan alaptörvény-ellenes az, hogy módosító indítványokat csak 2011. december 22-e 19 óráig – azaz kevesebb mint egy napig – lehetett benyújtani a törvényjavaslatához. A módosító indítványok benyújtása alapvető eszköz a parlamenti képviselők kezében arra, hogy a jogalkotást érdemben befolyásolják. Előterjesztésük azért is kiemelkedő jelentőségű, mert a jogalkotás későbbi szakaszában már csak a módosítással érintett szakaszokhoz lehet kapcsolódó módosító indítványt benyújtani. Legyen mégoly problematikus egy rendelkezés, ha ahhoz bármilyen okból nem nyújtottak be módosító indítványt, a vita további részében érintetlen-érinthetetlen marad (ide nem számítva a zárószavazás előtti módosító indítvány intézményét, amely viszont nagyon szűkre szabottan, kivételes esetekben alkalmazható eszköz).

Jelen esetben pár óra állt a képviselők rendelkezésére ahhoz, hogy egy teljesen új jogszabálysöveget megismerjenek, azt alaposan áttanulmányozzák, és

megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a törvény koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban, majd ezek után még megalapozott módosító indítványokat is kellett volna benyújtaniuk. Ez gyakorlatilag lehetetlen feladat. Ilyen rövid idő alatt komoly képviselői-jogalkotói munkát nemhogy elvégezni, elkezdni sem lehet.

Összességében megállapítható hogy az Egyhtv. megalkotásakor az érdemi képviselői munkát biztosítani hivatott alkotmányos garanciákat teljesen kiiktatták. Ezt a helyzetet nem teszi alkotmányossá az sem, hogy a részletes vitára „csak” hat nappal később került sor – eddig az időpontig ugyanis a jogalkotás főiránya eldőlt –: ismételten utalok a módosító indítványok benyújtására rendelkezésre álló rendkívül szűkös határidőre. Ugyanakkor általánosságban is úgy vélem, hogy a jogalkotás egyes szakaszainak önmagukban is alkotmányosnak kell lenniük, ugyanis az egyes részfolyamatokban később nem orvosolható hiányosságok az egész jogszabály tartalmára kihathatnak.

A fentiekkel összhangban maga az AB is megállapította, hogy a Parlament jogalkotási eljárása súlyos hibában szenvedett; az Egyhtv. javaslat „benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását”. Azaz, a fenti álláspontot az AB maga is osztotta. Ezek után teljesen érthetetlen az a megállapítás, hogy a fenti következtetés viszont nem a Házsabály egy (vagy több) konkrét rendelkezésébe ütközik, hanem csak bizonyos többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki.

Nehéz alkotmányjogászként értelmezni ezt a megállapítást. Az AB ezen mondata ugyanis teljesen értelmetlen; hiszen a jogalkotási folyamat megnevelését kimondó következtetésre nem valamiféle elvont kinyilatkoztatás, hanem a Házsabály vonatkozó rendelkezéseinek elemzése útján jutott a testület. A határozat összefoglaló mondata felett két bekezdéssel az AB még tudta, hogy mely házsabályi rendelkezéseket sért a jogalkotási folyamat [a Házsabály 39. § (6) bekezdését és 98. §-át]. Mi több, az elemzés úgy kezdődik, hogy a testület tételesen megadta, hogy mely házsabályi rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálja (Abh. IV. rész 5. pont), és azután az ezekből folyó követelményeknek megnevelést meg is állapította. A döntés tehát egyszerűen önmagának mond ellent.

A fentiekén túl is értelmezhetetlen az AB álláspontja. A „többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés” ugyanis az előbbieken kifejtettekkel össz-

AZ EGYHTV. MEGALKOTÁSAKOR AZ ÉRDEMI KÉPVISELŐI MUNKÁT BIZTOSÍTANI HIVATOTT ALKOTMÁNYOS GARANCIÁKAT TELJESEN KIKTATTÁK.

hangban éppenhogy nem kizárja, hanem feltételezi a konkrét házszabályi rendelkezések megsértését. A testület ugyanis – megismétlem – nem valamiféle „láthatatlan”, hanem a tétéles jogban létező Házszabály alapján ítélkezett; való igaz, hogy egy komplex jogalkotási folyamat kapcsán. Nagyon fájó, hogy ha az alkotmányosság őrei látták a jogalkotási folyamat többlépcsős sérelmét – márpedig a határozat *expressis verbis* kimondja ezt –, akkor miért nem vonták le ennek a közjogi konzekvenciáit az Egyhiv. megsemmisítése formájában.

Több mint bántó továbbá, hogy az AB nem is merítette ki a közjogi érvénytelenségre vonatkozó panaszt. A beadványban ugyanis nem pusztán a képviselői munka ellehetetlenítésére hivatkoztak az indítványozók, hanem arra is, hogy a jogalkotási eljárás formális értelemben sem volt jogszerű. Ennek oka, hogy az Egyhiv.-t sürgősségi eljárásban fogadták el, de a sürgősségi eljárásra vonatkozó képviselői indítványról – nem tudni, hogy milyen okból – a Parlament nem szavazott. Sürgősséget márpedig kifejezetten el kell rendelni, elrendelés hiányában az általános szabályok szerint kell jogot alkotni.

Hangsúlyozandó ebben a körben az, hogy a Parlament rendkívüli ülészsaka nem jelenti azt, hogy a törvényjavaslatokat a normál menetnél gyorsabban, „sürgősséggel” tárgyalják. A rendkívüli ülészsak csak annyiban „rendkívüli”, hogy előre nem látható okból a Parlament az előre tervezett ülészsaknál többet ülésezik, azaz a képviselők kevesebbet vannak szabadságon. Egyébként a rendkívüli ülészsakon is a „rendes” szabályok érvényesülnek, így az általános szabályoktól eltérően tárgyalni egy napirendi pontot csak akkor lehet, ha arról a plénum kifejezetten döntött. Úgy vélem, hogy nem szükséges annak bizonyítása, hogy a plénum döntésének elmaradása dacára sürgősséggel tárgyalni egy törvényjavaslatot olyan súlyos eljárásjogi szabálysértésnek minősül, mely az érintett jogszabály közjogi érvénytelenségét

vonja maga után. Álláspontom szerint több mint bűn: hiba volt, hogy dacára a kifejezett, határozott és egyértelmű kérelemnek, az AB ezzel a kérdéskörrel egyáltalán nem foglalkozott.

*

A konkrét ügyön messze túlmutat, hogy mi következik az Abh.-ból a jogalkotás alkotmányosságára nézve. Az Abh. logikája szerint ugyanis ezután csak akkor lehet közjogi érvénytelenséget megállapítani, ha a Házszabály valamely rendelkezését önmagában, mindenfajta egyébként bevett jogszabály-értelmezési metódus nélkül megállapíthatóan sérti a jogalkotás folyamata. Másképpen fogalmazva: soha, hiszen a jogalkotás folyamata mindig komplex, így „egyszerű” jogszabálysértésre szinte soha nem kerül sor.

Az AB zöld jelzést adott a képviselői jogok eliminálásának, alkotmányellenesen leértékelve ezzel a képviselők közjogi szerepét és felelősségét. Ezután bármely témában – az alapjogoktól kezdve gazdasági tárgyú törvényeken át a kultúráig – lényegében befejezhető a törvényalkotás, akár szűk egy nap alatt. A parlamenti képviselőknek esélyük sem lesz érdemi munkát végezni, valóságosan befolyásolni a törvényalkotói munkát, kiérlelt módosító indítványokat benyújtani, értelmesen megvitatni a törvényeket. Ez nem parlamentáris, demokratikus jogalkotás többé, hanem egy Országház-paraván, amelyet felhúztak a Törvénygyárház épülete elé.

A paravánt az Alkotmánybíróság egy hónap alatt felhúzta, lebontása – akárcsak az alkotmánybírói talár becsületének helyreállítása – évekbe fog kerülni. Ha egyáltalán sikerül.

JEGYZETEK

1. Alkotmánybírósági Határozatok (ABH) 1992, 77, 85.
2. ABH 1997, 122.