

Alkotmányellenesek a törvényalkotás új szabályai

(A hónap actio popularis-a)

Az év eleje óta nincs jogunk ahhoz, hogy az Alkotmánybíróságtól személyes érintettségünk nélkül kérjük jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A jogalkotók azonban továbbra is termelnek alkotmányellenes szabályokat. A jelenlegi – reményeink szerint ideiglenes – közjogi rendszerben is szükségesnek tartjuk fenntartani az alkotmányosság igényét. Az elmúlt húsz évben erre szolgált az a lehetőség, hogy időről időre alkotmánybírósági indítványban fogalmazta meg egy-egy társadalmi vagy szakmai szervezet, ismert szakember vagy akár az átlagember alkotmányos kritikáját a jogalkotás bármely termékével szemben. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság eljárását ilyen indítványokkal már nem kezdeményezhetjük, ezt a szép hagyományt ápolni szeretnénk, ezért mostantól minden hónapban közzéteszünk egy kihirdetett jogszabályt támadó fiktív alkotmánybírósági beadványt. Olyan szabályt támadunk meg, amely a mai Alkotmánybíróság elé csak kivételesen kerülhetne. Az indítványok megfogalmazása során alapvetően az alkotmányosság eszményét tartjuk szem előtt, azaz az alkotmányosság mércéjének nem az Alaptörvény rendelkezéseit, hanem a Magyar Köztársaság emberi jogi és demokratikus alapértékeit tekintjük, amelyek – a rájuk épülő két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlattal – ma is az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgálnak. Az Alaptörvény szövegére annyiban hivatkozunk, amennyiben az az alkotmányos alapértékeken alapuló érvelésünket alátámasztja.

* * *

A Magyar Köztársaság
Alkotmánybírósága
részére

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Indítványozói jogunk hiányában kezdeményezzük, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) 107. § (1) bekezdés b) pontjának, valamint a 128/A–128/D. §-ainak alkotmányellenességét és semmisítse meg azokat. Álláspontunk szerint e rendelkezések azért alkotmányellenesek, mert sértik a demokrácia lényeges fogalmi elemét jelentő, a közügyek nyilvános megtárgyalásának értékét, azaz a delibérációt, valamint a hatalommegosztás alkotmányossági alapkövetelményeit. Ebből következően e rendelkezések az Alaptörvény szövegével is ellentétesek, sértik a B) cikk (1) bekezdését és a C) cikk (1) bekezdését.

Indokaink a következők.

I.

1. Az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el a parlament tárgyalási rendjét szabályozó Házsabály módosítását [a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat], amely 2012. január 1-jével több tekintetben is úgy alakította át a parlamenti törvényhozási eljárást, hogy az nem garantálja a megtárgyalásra kerülő törvények

érdemi, az ellenzéknek is lehetőséget biztosító megvitatását. A Hárszabály módosítása (a) tartalmi korlátozás nélkül lehetővé tette zárószavazás előtti módosító indítvány benyújtását, (b) bevezette a “kivételes sürgős eljárás” intézményét, továbbá (c) a kivételes eljárásban történő tárgyaláshoz eddig megkívánt négyötödös szavazatarányt – a jelenlegi kormánytöbbség által birtokolt – kétharmadra csökkentette.

2. Az Országgyűlést önkormányzati jogként megilleti a házszabály-alkotási jog, amelynek alapján kialakíthatja saját működési szabályait és tárgyalási rendjét [Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés]. E körben a parlamentnek széles mérlegelési joga van abban a tekintetben, hogy hogyan szabályozza a törvényalkotás eljárását. E szabadságnak azonban vannak *alkotmányos* korlátai: az eljárási szabályoknak meg kell felelniük a törvényalkotással szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek.

Egy tárgykör törvényi szabályozása nemcsak azt jelenti, hogy az adott szabályok az Országgyűlés által elfogadott törvényi formában jelennek meg, hanem a döntéshozatali folyamatra vonatkozó követelményeket is magában foglal. Alkotmányos alapelv, hogy a törvény – a kétharmados szavazatarányt megkövetelő sarkalatos törvényeket kivéve – a kormánytöbbség támogatása esetén ésszerű időn belül megszülethessen, ugyanakkor alkotmányos követelmény az is, hogy a törvényalkotási eljárásnak biztosítania kell a törvényjavaslatok nyilvános érdemi megvitatásának lehetőségét. Ez az igény nem csak a sarkalatos törvényekre vonatkozik, amelyek elfogadásához az egyszerű kormánytöbbség akarata nem elegendő, és ezért a kétharmadot el nem érő kormánytöbbségnek szükségképpen együtt kell működnie és meg kell egyeznie az ellenzékkel, hanem kiterjed minden törvényalkotási eljárásra. Ezeknek az eljárási követelményeknek a teljesítése elengedhetetlen a demokrácia és a hatalommegosztás alkotmányossági alapkövetelményének megvalósulásához, amelyeket az Alaptörvény is kifejezetten deklará. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy “Magyarország független, demokratikus jogállam”, a C) cikk (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy “a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.

3. A törvényalkotási eljárásnak biztosítania kell az érdemi vita lehetőségét. Ezt akkor is garantálnia kell, ha politikailag nyilvánvaló, hogy végül a kormányzati akaratnak megfelelő tartalmú törvény kerül elfogadásra. Az érdemi vita akkor valósulhat meg, ha a vita minden résztvevője egyenlő jogokkal ténylegesen részt vehet benne. Ennek előfeltétele, hogy a képviselőknek megfelelő eszközök és elegendő idő álljon rendelkezésükre ahhoz, hogy a javaslat tartalmát megismerjék, arról kialakíthassák és kifejthessék véleményüket, előadhassák javaslataikat. Ez teszi lehetővé, hogy elhangozhassanak és megtárgyalásra kerüljenek az ellenérvek, alternatív szabályozási javaslatok.

A törvényalkotási eljárásnak nyilvánosnak kell lennie. Ez a transzparencia-igény kiterjed már a törvényelőkészítés fázisára is, ugyanakkor a törvényjavaslat parlamenti vitájának is nélkülözhetetlen eleme, ami elsősorban a parlamenti ülések nyilvánosságában jut kifejezésre. A törvényalkotási eljárás nyilvánossága biztosítja, hogy mindenki szabadon és egyenlően hozzáférhet a törvényalkotási folyamatra vonatkozó információkhoz, amelyek alapján lehetősége van véleményének kialakítására és kifejezésére, továbbá érdekei képviseletére is. A törvényalkotási eljárásnak arra is elegendő időt kell biztosítania, hogy a felmerülő érvekről és ellenérvekről a nyilvánosság csatornáin keresztül a közvélemény is értesülhessen, még mielőtt a végszavazásra sor kerülne. A parlamenti vitának ugyanis nem pusztán az a célja, hogy a képviselők egymást meggyőzzék érveikkel, a parlamenti vita a közvéleményt is orientálja.

A nyilvános érdemi vita teremt esélyt arra, hogy abban valamennyi, parlamentben képviselt vélemény egyenlő jogokkal elhangozhasson, a kisebbségi álláspont később többségivé válhasson, így a valós politikai verseny megvalósulhasson. Ezáltal a törvényalkotási eljárásban a parlamenti nyilvános érdemi vita a demokrácia megvalósulásának nélkülözhetetlen feltétele.

4. A magyar kormányzati rendszerben a törvényhozás és a végrehajtó hatalom csúcsán álló kormány szoros politikai kapcsolatban áll, a kormány és a parlamenti többség politikai egységben cselekszik, a kormány politikai akarata elsősorban a törvényhozás útján valósul meg. A parlament a hatalommegosztásban betöltött szerepét csak a nyilvános vitát is biztosító ellenzéki jogok garantálásával töltheti be. A törvényalkotási eljárásra vonatkozó alkotmányossági követelmények biztosítják az ellenzéki képviselők számára, hogy valódi lehetőségük - így kellő idejük is - legyen a törvényjavaslat megismerésére, álláspontjuk megalapozott kialakítására és nyilvános kifejtésére, ezáltal ezek az eljárási követelmények a hatalommegosztás elvének lényeges garanciájául szolgálnak. Ha a törvényjavaslat tárgyalási rendje még az érvek kifejtését sem teszi lehetővé az ellenzék számára, az megengedhetetlen hatalomkoncentrációhoz vezet; a törvény elfogadása a kormány akaratának pusztá parlamenti végrehajtásává, a különbség a – döntéseiket politikai egységben meghozó – kormány és országgyűlési kormánytöbbség jogalkotási produktuma között formálissá válik.

5. A törvényalkotási eljárás Házzsabályban foglalt szabályai csak akkor alkotmányosak, ha megfelelnek ezeknek az alkotmányos követelményeknek. Az Országgyűlés a Házzsabály megalkotásakor számos eljárási konstrukció közül választhat, amelyek egyaránt kielégítik az alkotmányossági elvárásokat, ugyanakkor alkotmányellenes a Házzsabály, ha olyan eljárási részletszabályokat tartalmaz, amelyek ellentétesek ezekkel a követelményekkel. Az ilyen eljárási szabályok alapján, nyilvános érdemi vita lehetőségének hiányában elfogadott törvény ugyan házzsabályszerű lesz, de – mivel elfogadása sértette a demokrácia és a hatalommegosztás alkotmányos alapkövetelményeit – alkotmányellenes.

II.

A Házzsabálmódosítás kiszélesíti a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtásának lehetőségét. A korábbi szabályozás szerint ilyen módosító javaslatot kizárólag úgynevezett koherenciazavar elhárítása érdekében lehetett benyújtani, vagyis akkor, ha a törvényjavaslatnak valamely megszavazott rendelkezése nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, vagy ha az adott törvényjavaslaton belül áll fenn ellentmondás. Ez a lehetőség továbbra is adott, emellett azonban a Házzsabálmódosítás meghatározott indítványozók, így a törvényjavaslat előterjesztője és két országgyűlési bizottság (az első helyen kijelölt, illetve az Alkotmányügyi bizottság) számára tartalmi korlátozás nélkül teszi lehetővé, hogy a törvényjavaslat végszavazása előtt, de már annak vitáját követően módosító javaslatot nyújtsanak be.

Az Alkotmánybíróság 2011 végén arra figyelemmel állapította meg az egyháztörvény alkotmányellenességét, hogy az Országgyűlés nem koherenciazavar kiküszöbölésére irányuló zárómódosító indítványok alapján fogadta el a törvényjavaslat olyan megváltoztatását, amely a vita végén született egységes javaslatához képest koncepcionális jelentőségű volt. A testület e határozatában úgy érvelt, hogy “a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén

– a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti.” [164/2011. (XII. 20.) AB határozat]

A Házsabálymódosítás lehetőséget teremt arra, hogy zárószavazás előtti módosító indítványok nyomán a kormánytöbbség a nyilvános érdemi vitát követően korlátlanul, így tehát koncepcionális, átfogó jelleggel is megváltoztathassa a törvényjavaslatot. Az ilyen, érdemi jelentőségű módosító javaslatok esetében már nincs mód arra, hogy azokat a képviselők megismerjék, arról megalapozott véleményt alakítsanak ki, és azt a nyilvánosság előtt kifejtsek. Ez a szabály annak lehetőségét teremti meg, hogy akár a törvényjavaslat előterjesztője, jellemzően a Kormány vagy kormánypárti képviselők – formálisan jogszerűen – megkerüljék a Házsabálynak a törvényjavaslatok megvitatására előírt általános szabályait; a törvényjavaslat végső elfogadásra szánt szövegéről ne folyjon nyilvános érdemi vita. E szabály alkalmazásával a kormánytöbbség kiüresíti a törvényalkotási eljárás garanciális jelentőségű szabályait, amelyek a demokrácia és a hatalommegosztás alkotmányos alapkövetelményének érvényesülését szolgálják. Minderre tekintettel a zárószavazás előtti módosító indítványok tartalmi korlátozás nélküli benyújtását lehetővé tevő szabály alkotmányellenes.

Ebből következik az is, hogy az a törvény, amelyet a zárószavazás előtti módosító indítvány nyomán érdemben módosítanak, bár Házsabályszerű lesz, de nem elégíti ki a demokrácia alkotmányos alapkövetelményét, ezért alkotmányellenesnek minősül.

III.

A Házsabálymódosítás új intézményként bevezette a kivételes sürgős eljárást a törvényjavaslatok megtárgyalásának meggyorsítására. A törvényjavaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalására 2012. január 1-je előtt is volt mód, amely eljárásban lehetett kérni a törvényjavaslat sürgős tárgyalását is. Ez a következők szerint gyorsította meg az érintett törvényjavaslat tárgyalását: Ha ezt a tárgyalási formát az előterjesztő a törvényjavaslat benyújtásakor kérte és az Országgyűlés elrendelte, akkor a törvényjavaslat vitáját az erre kijelölt országgyűlési bizottság folytatta le. A módosító javaslatok benyújtására 8 nap állt rendelkezésre, amely leteltét követő 30 napon belül a kijelölt bizottságnak le kellett folytatnia a vitát. Az Országgyűlés plenumának e vita lezárását követő ülésén a törvényjavaslatot napirendre kellett tűznie, ahol – a törvényjavaslat előterjesztőjén, a Kormánynon és a kijelölt bizottság képviselőjén kívül – frakciónként egy-egy képviselő, illetve egy független képviselő szólalhatott fel. A zárószavazásra a módosító javaslatokról történő szavazás után azonnal sor kerülhetett.

Az újonnan bevezetett kivételes sürgős eljárás szabályai szerint az Országgyűlés az ilyen eljárás elrendelésekor dönthet úgy, hogy a módosító javaslatok előterjesztésére 3 óra(!) áll rendelkezésre, és hogy a plénum döntésére a módosító javaslatokról, majd a törvényjavaslat egészéről is a következő ülésnapon kerül sor.

Korábban a kivételes eljárásban történő sürgős tárgyalás elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazata volt szükséges, az újonnan bevezetett eljárás ezzel szemben csak kétharmados szavazatarányt igényel. (A négyötödös szavazatarányt a Házsabály módosítása 2012. január 1-jétől a kivételes eljárás tekintetében is kétharmadra csökkentette.)

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Hárszabály módosítása által bevezetett új törvényhozási eljárás arra ad lehetőséget, hogy az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, vagyis a jelenlegi kormánytöbbség döntése alapján egy törvényjavaslat tárgyalása és elfogadása kevesebb, mint 24 óra – akár egy este és a rákövetkező hajnal – alatt lebonyolítható legyen.

A törvényjavaslatok nyilvános érdemi vitájának egyik előfeltétele, hogy a vita résztvevőinek elegendő idő álljon rendelkezésükre arra, hogy a vita tárgyát megismerjék és véleményezzék, álláspontjukat és javaslataikat megfogalmazzák. Ez az időtartam az Országgyűlés működésének hatékonysága érdekében ésszerű keretek közé szorítható, azonban az eljárás lerövidítése nem üresítheti ki a képviselők vitában való megalapozott és érdemi részvételének lehetőségét, nem teheti formálissá a parlamenti vitát, mert ezzel megsérti a demokrácia és a hatalommegosztás alkotmányos alapkövetelményeit. A kivételes sürgős eljárás szabályai viszont olyan rövid időtartamú törvényhozási eljárást tesznek lehetővé, amely nem éri el a nyilvános érdemi vita biztosításához szükséges minimális időtartamot sem, ezért alkotmányellenesek.

Az eljárás annyiban kivételes, hogy a Hárszabály ülésszakonként hat esetben maximálja a kivételes sürgős eljárás elrendelését. Ám az eljárás kivételes volta sem változtat azon, hogy az ilyen eljárásban elfogadott törvények alkotmányellenesek.

Budapest, 2012. március 21.

Eötvös Károly Intézet

(Az indítvány Somody Bernadette, Vissy Beatrix és Szabó Máté Dániel munkája.)