

Karsai Dániel: A köztársasági elnök vétójoga az elnök ebben a tárgyban az Alkotmánybírósághoz intézett beadványának tükrében.

Bevezetés

A Magyar Köztársaság elnöke 2003. június 30-án kelt levelében beadványt intézett az Alkotmánybírósághoz, melyben az Alkotmány bizonyos szakaszainak értelmezését kérte.¹ Mádl Ferenc választ vár arra a kérdésre, hogy mi a tartalma az Alkotmány 26. § (2)-(3) bekezdéseinek,² amelyek az elnök politikai vétójogáról szólnak, abból a szempontból, hogy az Országgyűlés miként tehet eleget alkotmányosan az újratárgyalás követelményének. Értelmezésre szorul továbbá az is, hogy megvalósulhat-e az elnöki észrevételek megfontolása, ha az Országgyűlés a visszaküldést követő néhány órán belül újratárgyalja és elfogadja a törvényt.

A köztársasági elnök kérte továbbá az Alkotmány 26. § (3) és (4) bekezdésének³ egybevetésével annak a kérdésnek az eldöntését is, hogy az Országgyűlésnek egyszer már visszaküldött és az újratárgyalás után elfogadott törvényt meg lehet-e küldeni véleményezésre az Alkotmánybíróságnak.

A harmadik kérdés arra vonatkozott, hogy mi az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontjának – mely szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein – tartalma.

Jelen tanulmányban csak az első két kérdés kapcsán felvetődő alkotmányjogi problémákra keresek választ. A harmadik kérdéssel, mivel az csak a konkrét ügy kapcsán köthető a politikai vétó intézményéhez, csak abból a szempontból foglalkozom, hogy alkalmas-e arra, hogy absztrakt alkotmányértelmezés keretében az Alkotmánybíróság válaszoljon rá.

1. Adhat-e minden kérdésre választ az Alkotmánybíróság?

Mielőtt a konkrét kérdések elemzésébe kezdenék, egy eljárásjogi problémára kell megoldást találni, nevezetesen arra, hogy a köztársasági elnök indítvány maradéktalanul megfelel-e az absztrakt normakontroll törvényi és az Alkotmánybíróság által az esetjogban kidolgozott kritériumoknak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § g) pontja illetve 21. § (6) bekezdése⁴ szól az absztrakt normakontrollról,

¹ A köztársasági elnök indítványa megtalálható a www.keh.hu honlapon.

² Alkotmány 26. § (2) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek.

(3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.

³ Alkotmány 26. § (4) A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.

⁴ Abtv. 1. § g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése;

Abtv 21. § (6) Az 1. § g) pontja szerinti eljárást indítványozhatják:

(...) b) a köztársasági elnök,

valamint az eljárást indítványozni jogosultokról. Az Abtv. rendkívül szűkszavúan fogalmaz: csak annyit mond, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, valamint meghatározza, hogy kik kezdeményezhetik ezt az eljárást.

Az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva megszorítóan értelmezte ezt a hatáskörét. A taláros testület a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány értelmezésére nem kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés abban különbözik más szervek vagy személyek értelmezésétől, hogy mindenkire kötelező (erga omnes) hatályú.⁵

A testület elvi érveléssel rámutatott, hogy e hatásköre gyakorlásánál a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni a hatalmi ágak elválasztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.⁶ Ennek az elvi tételnek fényében az Alkotmánybíróság kidolgozott egy kritériumrendszert, amelynek az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványoknak eleget kell tenni.

Absztrakt alkotmányértelmezésre akkor kerülhet sor, ha az Abtv. 21. § (6) bekezdésében felsorolt szervek vagy személyek valamelyikétől származik. Az indítványnak nem általánosan, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából⁷ kell kezdeményeznie az Alkotmány valamely ugyancsak konkrét rendelkezésének értelmezését, továbbá az adott alkotmányjogi problémának közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból.⁸

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá, „hogy az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá.”⁹ Az egyedi problémához túl szorosan kötődő kérdésre ugyanis – a kérdés konkrét jellegénél fogva – nem adható minden esetben kötelező válasz. Az Alkotmánybíróság a fent ismertetett tételeket következetesen érvényre juttatja az ilyen tárgyú határozataiban.¹⁰

Mindezek alapján vizsgáljuk meg, hogy a köztársasági elnök által feltett kérdések megfelelnek-e a fenti kritériumoknak!

Az Alkotmánybíróság által kidolgozott hármas kritériumrendszer első elemének – nevezetesen annak, hogy az indítványnak az arra jogosulttól kell származnia - köztársasági elnök beadványa természetesen megfelel, hiszen az Abtv. 21. § (6) b) pontja szerint jogosult ilyen eljárás kezdeményezésére.

A köztársasági elnök valamennyi kérdésében megjelöli az Alkotmánynak azt a konkrét szakaszát, amelynek értelmezését kéri. Az is vitán felül áll, hogy az összes

⁵ ABH 1990. 137.

⁶ ABH 1990. 137.

⁷ Ilyen konkrét alkotmányjogi probléma volt pl. az hogy támaszthat-e a köztársasági elnök az Alkotmány30/A. §-a alapján feltételeket a kinevezési, illetve felmentési javaslat teljesítésével kapcsolatban. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992. 209.]

⁸ ABH 1990. 138.

⁹ ABH 1992. 211.

¹⁰ Az elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó hatáskörével – jellegénél fogva – nem sokszor élt az Alkotmánybíróság, ugyanis a megszorítóan értelmezett hatáskörfelfogás miatt – ha lehet – a testület e jogkör gyakorlásától tartózkodik. Voltak az Alkotmánybíróság gyakorlatában olyan indítványok is, amelyekben a kritériumok ki nem elégítése miatt az érdemi vizsgálatot visszautasította a testület. Ld. pl. 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995. 427, 62/1997. (XII. 5) AB végzés, ABH 1997. 542.

felvetett alkotmányjogi probléma megválaszolható más jogszabály közbejötte nélkül, közvetlenül az Alkotmány szövege alapján.(Ez alól talán csak a harmadik kérdés képez kivételt. A problémára később visszatérek.)

Nem problémamentes a köztársasági elnök első kérdésének kapcsán azon követelmény teljesülése, mely szerint absztrakt alkotmányértelmezés nem válhat az alapjául szolgáló ügyre vonatkozó állásfoglalássá. A harmadik kérdésnél annak a kritériumnak a teljesülése problematikus, mely szerint nem lehet általánosságban, hanem csak konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezni az elvont alkotmányértelmezési eljárást.

Ez a problémakör azért is különösen érdekes, mert első ránézésre sokszor nem könnyű eldönteni, hogy mi a különbség a „konkrét ügy” és a „konkrét alkotmányjogi probléma” között. Látszólag ellentmondás van a két követelmény között, hiszen ha kérdés nem konkrét, akkor csak általános lehet és fordítva. Az ellentmondás azonban csak látszólagos, és pontosan megfogalmazott kérdések esetében feloldható. Az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezéssel olyan problémákra ad választ, amelyek ugyan egy konkrét ügyből *erednek*, de amely problémáknak az alapügyön túlmutató, kiemelt *elvi* jelentőségük van. (Természetesen az Alkotmánybíróság nem csak absztrakt normakontroll keretében szögez le nagy jelentőségű elvi tételeket, azt bármely eljárásában megteheti és megteszi.¹¹)

A kérdés akkor jól megfogalmazott - pontosabban a testület akkor válaszolhat rá -, ha a konkrét alkotmányjogi *problémára* adott válaszból *közvetlenül* nem következik a konkrét ügy alkotmányjogi megoldása, hanem ahhoz még legalább egy logikai lépcső – az elvi tétel konkrét ügyre való alkalmazása – szükséges.

A köztársasági elnök annak az értelmezését kérte, hogy az Alkotmány 26. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés milyen módon tehet eleget az újratárgyalás követelményének, valamint szükségesek-e olyan eljárási garanciák, amelyek az újratárgyalás alapvető funkcióját jelentő megfontolást biztosítják.

Közismert, hogy az indítvány alapjául szolgáló konkrét ügy – miként erre az indítvány maga is hivatkozik – az volt, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlésnek megfontolás végett visszaküldte az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi szolgáltatások szervezéséről szóló törvényt (a továbbiakban: Etv.) amelyet a képviselők rendkívüli ülésen pár órán belül újratárgyaltak és elfogadtak. A köztársasági elnök valószínűsíthető jogi álláspontja az, hogy az Országgyűlés ezzel az eljárásával kiüresítette a politikai vétó alkotmányos jogintézményét, és így alkotmányellenesen hozott meg egy törvényt. Erre azért kerülhetett sor, mert a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatból (a továbbiakban: Házsabály) hiányoznak a megfelelő eljárásjogi garanciák.

A fent bemutatott két kérdés megválaszolható absztrakt alkotmányértelmezés keretében. Amennyiben az Alkotmánybíróság kifejti azokat az elvi tételeket, melyek meghatározzák, hogy mi az újratárgyalás tartalma általában, még nem feltétlenül foglal állást abban a kérdésben, hogy ezek a követelmények teljesültek-e a konkrét ügyben.¹²

¹¹ ABH 1992. 210. Elég csak a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó 23/1990. (X. 31.) AB határozatra gondolni, amelyben az élethez és emberi méltósághoz való jogról alaptételeket fejtett ki az Alkotmánybíróság.,

¹² Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés során lefektetett elvi tételekből ne következhetne akár egyértelműen a konkrét ügy megoldása.

Szintén elvi élel megválaszolhatónak érzem azt is, hogy szükségesek-e eljárási garanciák az újratárgyalás során. Az már más kérdés – és más eljárás -, hogy megállapítható-e mulasztásos alkotmány sértés az elvi tételek lefektetése után a Hárszabállyal kapcsolatban.¹³

Az első kérdés harmadik részével kapcsolatban, mely arra vonatkozik, hogy megvalósulhat-e az újratárgyalás alapvető rendeltetése, a köztársasági elnöki észrevételek újratárgyalása, ha a visszaküldés és az újratárgyalás között csak pár óra telik el, felvethető, hogy ebben a formájában túl konkrét. Az alapul szolgáló ügy egyik fő jellemzője éppen az volt, hogy pár órás időközzel újratárgyalták a visszaküldött törvényt.

Amennyiben az Alkotmánybíróság megválaszolná ezt a kérdést, félő, hogy nem megfelelően absztrakt választ adna, amely jövőbeni konkrét ügyek eldöntését is megnehezíthetné. Nem mindegy ugyanis, hogy az elnök koncepcionálisan nem ért egyet a megfontolásra visszaküldött törvénnyel, vagy csak első ránézésre apró, konkrét paragrafushoz köthető módosítást javasol.¹⁴ Éppen ezért az újratárgyalására szánt idő rövid vagy hosszú volta nem minden esetben lesz perdöntő tényező. A köztársasági elnök kérdése álláspontom szerint a vizsgált kérdéskör egy túl konkrét szeletére vonatkozik, ezért arra nem adható megfelelő elvontságú válasz. Az Alkotmánybíróságnak ezért ebben a részben tartózkodnia kell az absztrakt alkotmányértelmezés elvégzésétől. Valószínű, hogy kevésbé lett volna problémás, ha csak az elnöki észrevételek megfontolásának az újratárgyalás során történő megvalósulását teszi a köztársasági elnök a kérdése tárgyává, és nem tér ki az időtényezőre.

A fenti érveléssel szemben felvethető, hogy már maga is az Alkotmány 26. § (2)-(3) bekezdéseinek értelmezésén alapul. Ez az ellenérv kivédhető azzal, hogy egy alkotmányjogi probléma lehetséges *aspektusainak* előzetes áttekintése nem azonos az elvi állásfoglalással. Az előzőekben én csak annyit állítottunk, hogy az időtényező nem az egyedüli értékelendő szempont, ezért csak az erre a körülményre építő kérdésre absztrakt alkotmányértelmezés keretében nem adható megfelelően elvont és általános válasz.

A köztársasági elnök második kérdése viszont minden további nélkül megválaszolható absztrakt alkotmányértelmezés keretében. Valószínűsíthető, hogy a köztársasági elnöknek az Etv. újbóli elfogadásának körülményei miatt alkotmányossági aggályai (is) vannak. Az alkotmánybírósági állásfoglalás abban a kérdésben, hogy a megfontolásra egyszer már visszaküldött és újra elfogadott törvényt a köztársasági elnök megküldheti-e véleményezésre az Alkotmánybíróságnak, nem válhat a konkrét ügyben való állásfoglalássá. Az elnök ugyanis már aláírta az Etv.-t, és az a Magyar Közlönyben kihirdetésre került.

Más kérdés, hogy az Alkotmánybíróság akkor is válaszolhatna a kérdésre, ha az elnök még nem látta volna el szignójával a törvényt. A konkrét ügynek a konkrét alkotmányjogi problémával való szoros összefüggése ugyanis nem lehet akadálya az

¹³ Elképzelhetőnek tartom, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdésében foglalt jogkörénél fogva hivatalból indít mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárást.

¹⁴ Kevésbé valószínű, hogy a köztársasági elnök kis jelentőségű „ellenérzése” kapcsán visszaküldene egy törvényt, de ennek az elvi lehetőségét az Alkotmány szövege nem zárja ki, ugyanis semmilyen kritériumot nem határoz meg arra nézve, hogy milyen indokok alapján küldheti vissza a törvényt az elnök.

absztrakt normakontrollnak, ha a megválaszolendő kérdés kellően általános. Esetünkben ez a feltétel teljesül.

A köztársasági elnök harmadik kérdése mind közül talán a legproblematisabb. Az elnök azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy értelmezze az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének e) pontját, mely szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein. Az indítvány megfogalmazása szerint a „konkrét alkotmányjogi probléma abban áll, hogy mely részjogosítványok töltik ki a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogát.”

Az indítvány indokolásában Mádl Ferenc kifejtette, hogy az Etv. újratárgyalása során őt a rendkívüli ülésre nem hívták meg, megsértve ezzel a Házzsabály 47. § (1) bekezdését. Az elnök az Alkotmánybíróság állásfoglalását kérte abban a kérdésben, hogy ez az eljárási hiba elegendően súlyos-e ahhoz, hogy alkotmányellenessé tegye a törvényt. A köztársasági elnök ehhez még hozzáfűzte azt is, hogy a példát csak az alkotmányjogi probléma konkretizálására hozta fel, és - az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően – nem kér döntést a konkrét ügyben.

Ez az elnöki kérdés egyfelől túl általános, ha viszont az indokolásban felvetett kérdést is figyelembe vesszük, túl konkrét. Az elnök ugyanis csak annyit írt le a beadványában, hogy kéri az Alkotmánybíróságot az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontjának értelmezésére. Ennek csak más megfogalmazása az, hogy milyen részjogosítványok töltik ki ezt az elnöki jogosítványt, és nem tekinthető az alkotmányjogi probléma konkretizálásának. Mi más lehet ugyanis egy jogosítvány tartalma, mint az azt alkotó részjogosítványok? Az elnök így nem tett eleget az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított „konkrétsági” követelménynek.

További nehézséget okoz, hogy az a követelmény sem teljesül ebben a körben, hogy az alkotmányjogi problémának közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból. Az elnök kérdése, miszerint a Házzsabály megsértése okozta eljárásjogi hiba elég súlyos-e ahhoz, hogy megalapozza az alkotmányellenességet nem válaszolható meg a Házzsabály vizsgálata nélkül, ezáltal viszont sérül a „közvetlenség” követelménye. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság absztrakt normakontroll körében nem válaszolhat erre a kérdésre.¹⁵

A kérdés - kicsit átfogalmazva – alkalmassá tehető lett volna elvont alkotmányértelmezésre. Amennyiben az elnök – miként tette azt az első kérdés kapcsán is – például azt kérte volna az Alkotmánybíróságtól, hogy az elnöki részvételi jogot abból a szempontból értelmezze, vajon szükségesek-e az érvényesüléséhez eljárásjogi garanciák, valószínűsíthetően olyan kérdést tett volna fel, amely alkalmas absztrakt normakontrollra. Ezzel a kérdésfeltevéssel konkretizálni lehet az alkotmányjogi problémát, amely ugyanakkor eléggé elvont marad ahhoz, hogy absztrakt módon lehessen rá válaszolni. Az elnöki kérdés lényegét tekintve jelenleg is erre a problémára vonatkozik; hiszen az elnök meghívása azért nem történt meg az Országgyűlés rendkívüli ülésére, mert - valószínűsíthetően - az ezt biztosító garanciák nem megfelelőek (pontosabban nem is léteznek).

¹⁵ Megfelelő indítvány beérkezése esetén az Alkotmánybíróságnak meg lehet és kell válaszolnia a kérdést. Ebben a körben sem tartok kizártnak egy hivatalból indított eljárást mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában.

2. A köztársasági elnöki politikai vétó

A köztársasági elnök politikus. Szerepe speciális; az Alkotmány 29. § (1) bekezdése értelmében kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett. Ebből következően, a napi politikai események fölött kell állnia, bár részt vesz azokban. Az elnök feladatai ellátása során kiemelt jelentősége van a szimbolikus, illetve „mediátori” aktusoknak. Ez az „egységesítő” politizálás azonban nem zárja ki – sőt bizonyos esetekben megköveteli –, hogy a köztársasági elnök bizonyos ügyekben markánsan állást foglaljon. A határozott véleménynyilvánítás adott esetben azonos lehet valamely politikai vagy társadalmi erő álláspontjával.

Az elnök államszervezetben elfoglalt helyéről és szerepéről – különösen a rendszerváltás éveiben, valamint akkor, amikor komolyan felmerült egy új alkotmány elfogadásának lehetősége – éles viták folytak mind az alkotmányjogászok, mind a politikai élet szereplői között.¹⁶ Nem kívánok állást foglalni ebben a vitában, hanem jelen tanulmányban kifejtett érvelésem során abból indulok ki, hogy a hatályos Alkotmány szerint a köztársasági elnök relatíve gyenge, akit ugyanakkor bizonyos esetekben erős önálló jogosítványok illetnek meg, amelyekkel az elnök – a jog keretei között - tetszése szerint élhet.¹⁷

Sári János szerint „a hatalommegosztásos rekvizitumok között talán legjelentősebb az államfő oldalán a vétó”¹⁸ Valóban, talán ez az elnöki jogosítvány, melynek segítségével a köztársasági elnök a leghatékonyabban be tud avatkozni a politikai folyamatokba. Az elnök ezt a jogosítványt ellenjegyzés nélkül, önállóan gyakorolhatja, teljesen szuverén módon döntheti el, hogy mikor nyúl ehhez az eszközhöz. A politikai vétó arra szolgál, hogy az elnök ellensúlyt képezzen az Országgyűlés jogalkotó hatalmának. Az elnöki vétó ugyanakkor *gyenge*, hiszen az Alkotmány 26. § (3) bekezdése értelmében az elnök az újratárgyalt és elfogadott törvényt köteles aláírni.¹⁹

Az elnök bármilyen indokkal visszaküldheti a törvényt megfontolás végett az Országgyűlésnek, mindösszesen észrevételeit kell közölnie. A visszaküldés indítéka tehát lehet mind szakmai, mind politikai! Elképzelhető, hogy az elnöki vétó az esetek egy részében ellenzéki álláspontot fog tükrözni. Az is előfordulhat, hogy az elnök mind a Kormány, mind az ellenzék álláspontjától eltérő véleményt alakít ki egy törvényjavaslat kapcsán, és vétójával teljesen új szempontokat emel be a törvényalkotási eljárásba. A leglényegesebb momentum az, hogy a köztársasági

¹⁶ A köztársasági elnök szerepéről összefoglalóan lásd: A köztársasági elnök az új Alkotmányban. Szerk. dr. Holló András, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1995. (A továbbiakban: Holló: 1995.)

¹⁷ Azért sem kívánok állást foglalni a köztársasági elnök szerepéről *általánosságban*, ugyanis véleményem szerint ebben a formájában ez a kérdés nem is megválaszolható. Önmagában, a többi hatalmi ágtól függetlenül szemlélve sem egy „gyenge”, sem egy „erős” köztársasági elnök mellett nem lehet érvelni. Egy „erős” vagy „gyenge” államfő ugyanis nem öncél, hanem a demokratikus és jogállami államberendezkedés kialakításának egy lehetséges eszköze. Csak a rendszer egészét nézve lehet – az alapelvek lefektetése után – vitát folytatni az egyes hatalmi ágak konkrét szerepéről.

¹⁸ In: Sári János: A hatalommegosztás elve (Kormány, államfő) 20. old. In: Holló: 1995.

¹⁹ Arról, hogy a köztársasági elnök minden esetben köteles-e aláírni az újratárgyalt és elfogadott törvényt, az elnök második kérdésének elemzése kapcsán szólnunk.

szuverén módon dönt arról, hogy mikor és milyen indokok alapján él a politikai vétó eszközével.

Az Alkotmány azzal, hogy biztosította az elnök számára a politikai vétó jogát, a köztársasági elnököt a jogalkotási folyamat részévé tette. Az államfő a neki megküldött törvénnyel szemben kritikát gyakorolhat, ami arra utal, „hogy a köztársasági elnök aláírási joga nem formális.”²⁰ A politikai vétó élő jogkör, melynek segítségével az elnök érvényesítheti politikai elképzeléseit. A magyar hatalommegosztási rendszer egyik kiemelten fontos eleme ez a jogintézmény. Amennyiben az Országgyűlés eljárásával kiüresíti ezt a jogkört, megsérti az Alkotmányt, és megalapozhatja az így elfogadott törvény elleni alkotmánybíróági beadványt.

Vizsgáljuk meg tehát, hogy az Országgyűlés miként tehet eleget alkotmányosan az újratárgyalás követelményének!

A köztársasági elnök, mikor visszaküld egy törvényt, annak a nézetének ad hangot, hogy az Országgyűlés által elfogadott jogszabállyal szemben olyan szakmai-politikai aggályok merültek fel, amelyek mellett nem lehet szó nélkül elmenni. A köztársasági elnök a Magyar Köztársaságban a legmagasabb közjogi méltóság, ebből adódóan véleményének kiemelt súlya van.

Mindezekből következik, hogy az Országgyűlésnek nagyon komolyan kell vennie az elnöki vétót, illetve az abban foglaltakat. Maximálisan egyetérték az elnöki indítvány azon állításával, mely szerint az újratárgyalás alapvető rendeltetése az, hogy a képviselők *megfontolják* a köztársasági elnök észrevételeit. Az újratárgyalási eljárás nem lehet formális; megfelelő időt kell adni arra, hogy az Országgyűlés *érdemben* tudjon reagálni az elnök felvetéseire. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésnek minden esetben el kellene fogadnia az elnöki álláspontot. Az elnöki észrevételek valóban érdemi tárgyalásának komoly szimbolikus jelentése (is) van; azt lehet vele demonstrálni, hogy az eltérő álláspontot képviselő politikusok nem ellenségei egymásnak, a problémák megoldási módja a konszenzuskereső párbeszéd.

Nagyon nehezen határozható meg általánosan, mekkora az az időtartam, amelyet az Országgyűlésnek minimálisan az újratárgyalásra kell fordítania. A köztársasági elnök ugyanis a legkülönbözőbb bonyolultságú indokokkal küldhet vissza törvényt. Előfordulhat az – mint a „kórháztörvény” esetében –, hogy az elnök koncepcionálisan nem ért egyet a törvénnyel. Ebben az esetben nyilvánvalóan hosszabb időre van szükség az elnöki észrevételekre való reagálásra. Megtörténhet azonban az is, hogy az elnök valamely egyszerű, de mégis nagy jelentőségű ok miatt él a politikai vétó eszközével.²¹ Ekkor valószínűleg kevesebb időre van szükség.

Az időhatár értékelésénél további tényezőket is figyelembe kell venni. A képviselők a politikai vétó miatt történő újratárgyalás során már - elvileg – pontosan tisztában vannak azzal, hogy mi a törvény célja, mi a szabályozás koncepciója, milyen érvek vezettek az elfogadáshoz. Mindezért kevesebb időre van szükségük kimerült vélemény kialakítására, mintha „új” törvényt kezdenének tárgyalni. (Kivéve persze azt

²⁰ 675/B/2001 AB határozat, ABH 2002. 1326.

²¹ Egy hipotetikus példa: az új polgári törvénykönyv elfogadása során a közeli hozzátartozó definíciójából figyelmetlenség miatt kimarad a testvér. Könnyen belátható, hogy ennek milyen nagy jelentősége van, ugyanakkor nyilvánvalóan sem a probléma megértése, sem megoldása nem igényel különösebben hosszú időt. Éppen ellenkezőleg, ezekben az esetekben pontosan az mindenki érdeke, hogy a kis hiba ne akadályozza sokáig az egész törvény hatályba lépését.

a gyakorlatban kevésbé valószínű esetet, ha a Parlament az elnöki vétó hatására koncepciójában is teljesen új törvényt kíván elfogadni.)

Tekintettel kell lenni továbbá arra is, hogy az újratárgyalás során nem sérülhetnek az ellenzék jogosítványai, azaz az ellenzéki képviselőknek módot kell adni arra, hogy érdemben állást foglaljanak, és a véleményüket a plénum elé tárhassák. Nem sérülhetnek természetesen a kormánypárti képviselők jogai sem, nekik is ugyanúgy meg kell adni a lehetőséget álláspontjuk kifejtésére.

Feltétlenül szükségesek tehát eljárási garanciák ahhoz, hogy az Országgyűlés formális eljárásával ne üresíthesse ki az Alkotmány 26. § (3) bekezdésében foglalt újratárgyalás alapvető rendeltetését képező megfontolást, és ezzel szoros kapcsolatban az elnöki politikai vétó jogintézményét. Amint az Alkotmánybíróság a 8/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következik, hogy az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.²² Az Alkotmánybíróság ezzel a mondatával gyakorlatilag azt mondta ki, hogy nem lehetséges alkotmányosan működő jogállam magas színvonalú politikai kultúra nélkül.

Amennyiben az Országgyűlés, vagy bármely más alkotmányos szerv hatásköreit nem maximálisan az alkotmányosság követelményeinek megfelelően gyakorolja, a legkifinomultabb dogmatikájú alkotmányszöveg is csak írott malaszt marad. Éppen ezért nem valószínű, hogy absztrakt alkotmányértelmezés keretében – az Alkotmány szövege alapján - lehetséges konkrét időhatár kitűzése az elnök által visszaküldött törvény újratárgyalására. Az Alkotmánybíróság csak arra szorítkozhat, hogy olyan eljárási garanciák kiépítését írja elő, amely egyfelől biztosítja az elnöki észrevételek érdemi megfontolását, másfelől elég rugalmasak ahhoz, hogy hatékony és gyors - a köztársasági elnök észrevételeinek bonyolultságához igazodni képes - törvényalkotási eljárást tegyenek lehetővé.

A köztársasági elnök második kérdése egy rendkívül érdekes ellentmondásra hívja fel a figyelmet, nevezetesen arra, hogy előállhat az az eset, hogy az Országgyűlés által újratárgyalt és elfogadott törvény alkotmányellenes is lehet. Valóban problematikus, ha a köztársasági elnöknek - akár nyilvánvalóan - alkotmányellenes törvényt kell aláírnia.

A köztársasági elnök az indítványához fűzött indokolásában elismeri, hogy az Alkotmány 26. § (3) bekezdése kategorikus szabályt állít fel: az Országgyűlés által újratárgyalt és elfogadott törvényt köteles aláírni. Az elnök ugyanakkor úgy véli, hogy az Alkotmány szövege alapján nem egyértelmű, hogy mi a viszony a köztársasági elnök politikai és alkotmányos vétója között. Az elnök példaként két lehetséges esetet hoz fel; egyfelől azt, ha az Országgyűlés az újratárgyalás során megváltoztatja a törvény szövegét, és az új szöveg alkotmányellenes, másfelől azt, ha az Országgyűlés változatlan tartalommal fogadja el a törvényt, de eljárási hibát követ el, és emiatt a törvény formai szempontból lesz alkotmányellenes.²³ A kérdés szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az elnök milyen ok miatt tartja alkotmányellenesnek a törvényt. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése ugyanis semmilyen feltételt nem szab – a

²² ABH 1992. 55.

²³ Az első esetben is lehet formai oka az alkotmányellenességnek. (Például egy minősített többséget igénylő törvényt nem megfelelő szavazati aránnyal fogad el az Országgyűlés.)

határidő kivételével - az alkotmányossági vétóra, azt teljesen az elnök belátására bízva. Az elnök álláspontja szerint van lehetőség arra, hogy az újratárgyalt és elfogadott törvényt megküldje az Alkotmánybíróságnak véleményezésre.

A köztársasági elnök álláspontjával szemben erős ellenérvek vethetők fel. Kétségtelenül nem problémamentes a hatályos Alkotmány szövege, mégis kínál olyan megoldást, amelyet követve nem kell az Alkotmány contra legem értelmezéséhez folyamodni.

Kiindulópontunk az, hogy az Alkotmány államszervezeti részének értelmezésekor a szoros alkotmányértelmezés elve az irányadó. Olyan megoldás létezik a fent ismertetett problémára, amelyhez elegendő az Alkotmány nyelvtani, logikai és rendszertani értelmezése, ugyanakkor „külső” segédteteleket, elvek használata nem szükséges.²⁴

Az Alkotmány világosan fogalmaz: az elnök *köteles* aláírni az újratárgyalt törvényt. A jogszabályhely nyelvtani értelmezése után is egyértelmű: semmilyen lehetőség nem áll fenn az elnök számára, hogy ezt a kötelezettségét megkerülje. Az Alkotmány viszont – első ránézésre - valóban nem ad választ arra a problémára, hogy mi a teendő abban az esetben, ha az elnök azt észleli, hogy a kötelezően aláírandó törvény alkotmányellenes. Lehetséges olyan értelmezése az Alkotmánynak, hogy erre a speciális helyzetre való tekintettel az elnök mégsem írja alá a törvényt, hanem az Alkotmánybírósághoz fordul? Ezt a köztársasági elnök nem teheti meg.

Először is, ezzel a lépésével az elnök szembehelyezkedne az Alkotmány már nyelvtani értelmezéssel is megfejthető tartalmával. Másfelől, lehetséges olyan egyéb eljárás, amellyel orvosolhatja ezt a problémát. A köztársasági elnök ugyanis jogosult *utólagos normakontroll* kezdeményezésére. Tény, hogy az elnökhöz jobban illik az előzetes normakontroll intézménye. Ezt a lehetőséget ebben az esetben az Alkotmány egyértelmű szabálya kizárja, de a köztársasági elnöknek nem kell belenyugodnia ebbe az alkotmányellenes törvény elfogadásába. Érveit ugyanolyan súllyal tudja érvényesíteni utólagos normakontrollra irányuló eljárásban is.²⁵ Ezzel az eljárással az elnök elkerülheti azt, hogy szembehelyezkedjen az Alkotmány egyértelmű szabályával, ugyanakkor megfelelő módon el tudja látni alkotmányvédő funkcióját is.

Igazság szerint a problémára nem is az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozó lenne képes megfelelően válaszolni. Egy alkotmányozási folyamat során érdemes lenne elgondolkodni egy olyan megoldáson, mely biztosítaná a köztársasági elnöknek a politikai vétó *után* az újratárgyalt és elfogadott törvény kapcsán is az Alkotmánybírósághoz való fordulás jogát. Természetesen szükségesek garanciák arra nézve is, hogy az alkotmányjogi vétó kapcsán ne húzódjon el túlságosan a törvényalkotási eljárás, így legalább ebben a szűk körben indokolt konkrét határidő kitűzése az Alkotmánybíróság számára az ilyen tárgyú indítvány elbírálására.

²⁴ A szoros alkotmányértelmezés kapcsán teljes mértékben osztom Kis János álláspontját. (Kis János: Alkotmánybíráskodás a mérlegen. In: Fundamentum, 1999/3. 5-30. old, 1999/4. 5-36. old.)

²⁵ Az Alkotmánybíróságnak amúgy is hangsúlyt kell fektetnie arra, hogy a közjogi méltóságoktól a lehető leghamarabb válaszoljon, akár előír az Abtv. soron kívüli eljárást, akár nem. Így valószínűsíthetően az utólagos normakontrollra irányuló elnöki indítványt is soron kívül bírálná el a testület. (Az Alkotmány illetve az Abtrv. jelenleg csak az elnök alkotmányjogi vétója elbírálására ír elő sürgősségi eljárást, de nem határozza meg ennek határidejét.)

Érdekes kérdés, hogy mi van fordított esetben, azaz lehetséges-e alkotmányjogi vétó után visszaküldött és újratárgyalt törvénnyel szemben alkotmányos vétóval élni. Az Alkotmány hatályos szövege ezt a lehetőséget nem zárja ki, ugyanis csak annyit mond, hogy ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek.²⁶ Semmit nem szól arról, hogy mi az ezt követő eljárás. Minthogy az Alkotmány kifejezetten nem zárja ki, az elnök az Alkotmány 26. § (2) bekezdése értelmében élhet a politikai vétó eszközével.²⁷

Ugyancsak nem rendelkezik az Alkotmány arról a kérdéssel, hogy sikeres alkotmányos vétó után újratárgyalt törvény esetében az elnök élhet-e újra az alkotmányos vétó eszközével. Elképzelhető ugyanis, hogy az Országgyűlés, bár megváltoztatja a törvényt, az alkotmányellenességet mégsem orvosolja, vagy a választott új megoldás más szempontból lesz alkotmányellenes. Az Alkotmány nem zárja ki ebben az esetben sem az alkotmányos vétó lehetőségét. A köztársasági elnök kezében pedig ez az eszköz nem válhat az obstrukció eszközévé,²⁸ hiszen a nem megalapozott indítványt az Alkotmánybíróság el fogja utasítani.

3. Zárszó

Mint a fentiekből látható, a köztársasági elnök vétójogának alkotmányos szabályozása nem hézagmentes, és a gyakorlati alkalmazás során komoly elméleti és gyakorlati problémák merültek el. A problémáknak csak egy részét képes megoldani az Alkotmánybíróság vagy az alkotmányozó, a politikai szereplők egymás iránt tanúsított nagyfokú toleranciája és kompromisszumkészsége nélkül valóban jogállami és kultúrált módon működő alkotmányos államszervezet nem hozható létre.

²⁶ Alkotmány 26. § (5) bekezdés.

²⁷ Más lapra tartozik, hogy kevéssé valószínű az, hogy ha az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánítja a törvényt, azt az Országgyűlés azonos számon maga dolgozná át. Szinte bizonyos, hogy a törvény visszakerül az előadó minisztériumhoz, ahol átdolgozzák, és új javaslatként nyújtják be az Országgyűlésnek. Ebben az esetben viszont a fent vázolt probléma fel sem merül, hiszen új törvény esetén az elnök minden további nélkül élhet mind a politikai, mind az alkotmányos vétó eszközével.

²⁸ Amúgy is elég valószínűtlen, hogy a köztársasági elnök ilyen céllal nyúlna ehhez az eszközhöz.