

**Kühár Noémi Marianna****doktorandusz***PTE ÁJK Doktori Iskola***jogi munkatárs***Országgyűlés Hivatala***A közjogi érvénytelenségen alapuló  
alaptörvény-ellenesség vizsgálata,  
különös tekintettel a 15/2019.  
(IV. 17.) AB határozatra<sup>1</sup>****I. Bevezetés**

Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján több ellenzéki képviselő lezárta az elnöki emelvény feljárát, ezzel megakadályozva, hogy az ülést vezető elnök a pulpituson elfoglalhassa helyét. Az alelnök ennek eredményeként az üléstermi helyéről volt kénytelen vezetni az ülést és lebonyolítani az aznapi szavazásokat. Mivel a levezető elnök nem tudta szavazókártyáját a pulpituson behelyezni, a szavazógépek „kártya nélküli” üzemmódban működtek. Mindezek miatt ellenzéki képviselők indítványozták az Alkotmánybíróságnál, hogy állapítsa meg az néhány így elfogadott törvény alaptörvény-ellenességét, közjogi érvénytelenség okán.

Tanulmányomban a fentiek okán azt a kérdéskört járom körül, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak megszegése (illetve be nem tartása) mely esetekben vezethet a törvény közjogi érvénytelenségének megállapításához, és annak megsemmisítéséhez. Munkám felépítését tekintve először a jogforrások érvényességének és hatályosságának szabályait ismertetem, majd az Alkotmánybíróság 11/1992. (III.5.) számú határozatán keresztül bemutatom a közjogi érvénytelenség tételeit. Az Alkotmánybíróság azonos tárgyú határozatai után kiemelten foglalkozok a december 12-i ülésen elfogadott törvények érvényességi kérdéseivel.

**II. Jogforrások érvényessége és  
hatályossága**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény tehát *expressis verbis* kimondja a jogállamot, egyrészt mint kitűzött célt, másrészt, mint Magyarországot jellemző alapelveket. A jogállam konkrét definícióját azonban nem tartalmazza az Alaptörvényt, annak lényegét a jogalkotó az Alaptörvény különböző rendelkezéseiben konkretizálja (egyrészt egyértelműen megfogalmazva, másrészt ki nem nyilvánítva, de alkalmazott tételként megjelenítve). Fogalmának meghatározásában az Alkotmánybíróságnak fontos szerep jutott.<sup>2</sup> Bár az erre vonatkozó AB határozatok jóval az Alaptörvény megszületése előtt keletkeztek, a bennük foglalt megállapítások ma is ugyanúgy érvényesek.

A 9/1992. (I.30.) AB határozat maga is kimondja, hogy a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket fokozatosan, egy-egy konkrét ügy kapcsán fejti ki a testület. A határozat kimondja, hogy az „Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”.<sup>3</sup> A 11/1992. (III.5.) AB határozat visszautal az előbb ismertetett döntésre, hangsúlyozva, hogy a jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő jellegű, másodlagos szabály, és nem is pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma. Megerősíti, hogy a jogállamiság megsértése önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.<sup>4</sup>

Mindkét határozat kiemeli, hogy a jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. Ezen elv a jogalkotó kötelességévé teszi a jog egészével, részterületeivel és az egyes jogszabályokkal kapcsolatban annak biztosítását, hogy azok kiszámíthatóak, előreláthatóak,

<sup>1</sup> Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> Petrétei József – Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 41.o.

<sup>3</sup> 9/1992. (I.30.) AB határozat, Indokolás V.2.

<sup>4</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás IV.1.

világosak és egyértelműek legyenek. Ez nemcsak az egyes normákkal szemben támasztott követelmény tehát, hanem az egyes jogintézmények működésével kapcsolatban is fennálló elvárás. Emiatt alapvető fontosságúak a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák, hiszen érvényes jogszabály csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet, az egyes jogintézmények csak az eljárási normák betartásával működhetnek alkotmányosan.<sup>5</sup>

A törvények érvényességének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye az egyes eljárási szabályok betartása a törvényalkotási folyamat során is. Valamely jogforrás érvényessége azt jelenti, hogy a jogforrás megfelel a rá vonatkozó érvényességi követelményeknek. Az érvényes jogszabály elvileg alkalmas joghatás kiváltására, vagyis arra, hogy jogok és kötelezettségek fűződjenek hozzá. A jogforrásoknak négy érvényességi kellékét különböztetjük meg, melyek a következők szerint alakulnak.

1. A jogszabálynak az e jogszabály alkotására felhatalmazott, vagyis jogalkotási hatáskörrel rendelkező szervtől kell származnia. E szerint annak az állami szervnek kell az adott jogszabályt megalkotnia, mely arra kifejezetten jogosult. Jogalkotási hatáskör a magyar jogban csak az Alaptörvényből eredhet. Nem elég csupán azt megvizsgálni, hogy az érintett állami szervnek jogalkotási hatáskör van-e, igazolni kell, hogy az adott jogszabályi forma és tartalom kibocsátására is bír felhatalmazással.<sup>6</sup>
2. A jogforrást a rá vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően alkották meg, tehát az előírt eljárási rend szerint jött létre. Ezt a korábbi alkotmánybíróági határozatok is kimondták, miszerint érvényes jogszabály csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet. Ugyanakkor

fontos kiemelni, hogy nem minden eljárási szabály megszegése vezet érvénytelenséghez (ennek bővebb ismertetésére a későbbiek kerül sor). Ha a jogszabály megalkotása során valamely garanciális szabályt súlyosan megsértettek, ez formai okból közjogi érvénytelenséget idézhet elő, amely a jogszabály megsemmisítéséhez vezethet.<sup>7</sup>

3. Fontos érvényességi kellék, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogforrási hierarchiába, tehát nem ellenkezhet felsőbb fokozatú jogforrásokkal. Ezen követelmény megsértése szintén a jogszabály Alkotmánybíróság általi megsemmisítését eredményezheti.<sup>8</sup>
4. A jogforrást az előírt módon kell kihirdetni (általában a hivatalos lapban történő publikálással megismerhetővé kell tenni). A jogszabály ettől az időponttól válik formálisan érvényessé, az érintettek számára ekkortól létezik.<sup>9</sup>

A törvény mint joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat éppúgy lehet érvénytelen, mint más akaratnyilatkozatok. Az ilyen törvény joghatás kiváltására alkalmatlan, de amíg Alkotmánybíróság nem állapítja az alkotmányellenességét, és nem semmisíti meg, addig alkalmazandó és alkalmazható. Kérdés az, hogy kötelesek vagyunk-e engedelmessé válni egy olyan törvénynek, amely nyilvánvalóan alkotmányellenes. Ha valaki ilyen esetben megtagadja egy törvény betartását, és vele szemben szankciót próbálnának alkalmazni, hivatkozhatna a jogi norma érvénytelenségére? Még ha később az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal meg is semmisíti a törvényt, meglátásom szerint a jogalkalmazó nem tekintheti önmaga érvénytelennek a jogszabályt, és nem dönthet annak alkalmazhatóságáról.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> 9/1992. (I.30.) AB határozat, Indokolás V.4.

<sup>6</sup> Petrétai – Tilk: i.m. 79.o.

<sup>7</sup> Petrétai – Tilk: i.m. 79.o.

<sup>8</sup> Petrétai – Tilk: i.m. 79.o.

2019/1.

<sup>9</sup> Petrétai – Tilk: i.m. 79.o.

<sup>10</sup> Forgács Krisztián: Érvényesség, hatályosság (In: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar dolgozatai 1., 2001.) 16.o.

A jogszabály érvényességétől el kell határolni a hatályosság fogalmát, mely a jogszabály alkalmazhatóságát (végrehajthatóságát), alkalmazandóságát jelenti. Jól látszik, hogy az érvényességhez képest jelentéstöbbletet tartalmaz, hiszen attól, hogy egy jogszabály érvényesen létrejött, még nem biztos, hogy alkalmazható, tehát hatályos.<sup>11</sup> Emiatt érdemes néhány szóval kitérni a hatályosság kérdésére is. Megkülönböztetünk területi, időbeli, személyi és tárgyi hatályt.

1. Egy jogszabály területi hatályi megjelöli azt a területet, amely az adott jogforrást alkalmazni kell, illetve lehet. Így például az Országgyűlés által alkotott törvény hatálya általában az egész ország területére kiterjed, míg egy önkormányzati rendelet csak saját illetékességi területükre.
2. Az időbeli hatály azt az időszakot jelöli meg, amelytől kezdődően és ameddig a jogszabályban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll, tehát a jogforrás alkalmazni kell, illetve lehet. Emiatt a jogszabályban meg kell határozni hatályba lépésének napját, melynél figyelembe kell venni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az időbeli hatály kezdete a kihirdetés időpontjához képest háromféle módon határozható meg:

- a. Ex nunc (a kihirdetés napjától): ebben az esetben az érvényesség és a hatályosság időpontja egybeesik. A Jat.<sup>12</sup> szerint az azonnali időbeli hatály megállapítása akkor lehetséges, ha a szabályozás célja másként nem érhető el. Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, ami nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.<sup>13</sup>

- b. Ex tunc (visszaható hatály): a kihirdetéstől képest korábbi időponttól kezdve hatályos a jogforrás. A Jat. 2.§ (2) bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé” (ez a korlátozás az ex tunc hatály esetében is így van). Ennek általában csak akkor lehet helye, ha a jogszabály által védett érdekek nagy társadalmi jelentősége megköveteli, és a pro futuro hatálybalépés veszélyeztetné a norma céljának megvalósulását.

## 2 fajtája:

- i. Retroaktív visszaható hatály: a jogforrás hatályba lépése előtti lezárt viszonyokra is alkalmazni kell;
- ii. Kvázi-retroaktív visszaható hatály: a jogszabály hatályba lépése előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyokban alkalmazandó.<sup>14</sup>
- c. Pro futuro (jövőbeli hatály): a jogforrás a kihirdetéséhez képest későbbi időpontban lét hatályba. A Jat. 2.§ (3) bekezdése szerint a „jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. Ennek értelmében kellő időt kell hagyni a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint az érintett személyes és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként is alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. Speciális eset, ha a

<sup>11</sup> Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmany-jog/ch04s08.html#ftn.id515844](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmany-jog/ch04s08.html#ftn.id515844) (2019.11.16.)

<sup>12</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2019/1.

<sup>13</sup> Jat. 7.§ (2) bekezdés

<sup>14</sup> Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmany-jog/ch04s08.html#ftn.id515844](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmany-jog/ch04s08.html#ftn.id515844) (2019.11.16.)

hatálybalépést valamely jövőbeli esemény bekövetkeztének időpontjához köti a jogalkotó (Jat. 2.§ (3) bekezdés).

3. A személyi hatályt azt jelöli meg, hogy mely személyi körre, kikre vonatkozóan kell, illetve lehet alkalmazni az adott jogszabályt. Nem a jogforrás konkrét címzettjeinek körét jelöli ki, hanem azt, hogy ki lehet egyáltalán címzettje a jogszabálynak. Tehát azokat a természetes és jogi személyeket, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket határozza meg, akikre jogszabály általános jelleggel jogokat és kötelezettségeket háríthat. A jogszabályok személyi és területi hatálya szorosan összefonódik, az ettől való eltérésekről kifejezetten rendelkezni kell.<sup>1516</sup>
4. Egy jogforrás tárgyi hatálya azt jelenti, hogy a benne szereplő normák tartalmuk szerint milyen eseményekre vonatkoznak, azaz milyen típusú esemény esetén lép be a jogkövetkezmény.

### III. A közjogi érvénytelenség tétele

Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III.5.) határozatával kifejlesztette a közjogi érvénytelenség tételét, ugyanis hangsúlyozta, hogy érvényes jogszabály csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet. Ennek okán érdemes az említett AB határozatot behatóbban megvizsgálni, hiszen az ebben foglalt megállapítások az új Alaptörvény elfogadása utáni esetekben is kiindulópontot jelenthetnek.

Az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadta „Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló törvényt. A lex Zétényi-nek is nevezett törvényt Zétényi Zsolt és dr. Takács Péter terjesztette be, és az

Országgyűlés csaknem kétharmados többséggel el is fogadta. A törvény alapján 1990. május 2-án ismét elkezdődött volna az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett azon hazaárulások, emberölések és halált okozó testi sértések elévülése, mely esetekben az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét.<sup>17</sup>

A köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott törvényt nem hirdette ki, hanem 1991. november 16-án kelt indítványában kérte az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Az alkotmányossági aggály lényege az volt, hogy a törvény 1.§-a nem sérti-e az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve nem ütközik-e az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésébe. A köztársasági elnök kérte annak vizsgálatát, hogy az elévülési idő újratevésését kimondó rendelkezés nem ellentétes-e azzal az alapvető alkotmányos elvvel, mely szerint a Magyar Köztársaság jogállam (ennek fontos összetevője a jogbiztonság, mely meglátása szerint e törvény esetében csorbát szenvedett). Továbbá a törvény 1.§-ával kapcsolatban aggályosnak találta annak visszaható hatályú rendelkezését, valamint a nullum crimen sine lege elvbe ütközőségét is felvetette. Felvette továbbá, hogy nem ellentétes-e a teljes elévülési idő „újraindítása” a jogállamiság azon követelményével, „mely szerint az elévülési idő eltelté után az állam büntetéstől való mentességet ígér mindenkinek, és ennek az ígéretnek a visszavonása nem sérti-e azt a jogállami alapelvet, hogy minden állampolgár bízhat az állam és a törvény szavahihetőségében”.<sup>18</sup> Megvizsgálandóvá tette azt is, hogy nem sértik-e a jogbiztonság jogállami elvét a törvényben foglalt teljesen általános, illetve határozatlan fogalmak (pl.: „állam politikai okból nem érvényesített büntető igényét”)?

A Sólyom László által vezetett Alkotmánybíróság a törvény alkotmányellenességét állapította meg, ugyanis „a törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a

<sup>15</sup> Petrétei – Tilk: i.m. 79-80.o.

<sup>16</sup> Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmany-jog/ch04s08.html#ftn.id515844](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmany-jog/ch04s08.html#ftn.id515844) (2019.11.16.) 2019/1.

<sup>17</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás I. 1.

<sup>18</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás I. 2.

jogbiztonság követelményét”.<sup>19</sup> A testület a határozatában olyan fontos, a jogállamiság szempontjából alapvető kérdésekkel foglalkozott, mint például az, hogy miként kötik a jogalkotót olyan jogállami alapszabályok, mint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Az Alkotmánybíróság többek között a következőket állapította meg:

- az elévült bűncselekmények újbóli büntethető tétele alkotmányellenes
- a még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása, illetve az elévülés törvénnyel való félbeszakítása alkotmányellenes
- visszaható hatályú törvénnyel nyugvási vagy félbeszakítási okot megállapítani alkotmányellenes
- az elévülés szempontjából alkotmányellenes aszerint megkülönböztetni, hogy az állam politikai vagy más okból nem érvényesítette büntető igényét
- annak, hogy „állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét” nyugvási okká nyilvánítása alkotmányellenes, ugyanis határozatlansága miatt sérti a jogbiztonságot.<sup>20</sup>

A határozat indokolásában a testület kifejtette, hogy a törvény rendelkezései nem egyértelműek és határozatlanok, amely miatt sértik a jogbiztonság elvét. A jogbiztonság és a jogállamiság szorosan összefüggő fogalmak. A testület kimondja, hogy az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással új Alkotmány lépett hatályba, mely kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.<sup>21</sup> Ez a rendelkezés a jelenlegi Alaptörvényben is szó szerint így szerepel.

Az Alkotmánybíróság kimondja, hogy Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program is egyszerre. Az Alkotmány *expressis verbis* kimondta Magyarország jogállamiságát, amely csak úgy valósulhat meg, ha az Alkotmány valóban és feltétel

nélkül hatályosul. A testület szerint a „jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg, - az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert”.<sup>22</sup> A jogállam megvalósítása egy folyamatos tevékenység, amely nem zárul le egyetlen törvény megalkotásával, hanem az egész jogrendszert, az egész államot átható alapelvként és célként kell lebegnie a jogalkotó és jogalkalmazó szervek és személyek előtt. Az állami szerveknek alkotmányos kötelessége, hogy a jogállam megvalósításán munkálkodjanak.

A tanulmány szempontjából leginkább lényeges gondolatok az Indokolás IV. rész 1. pontjában találhatóak, mely a következő megállapításokat tartalmazza. Az Alkotmánybíróság visszautal saját korábbi határozatára, miszerint a 9/1992. (I.30.) AB határozat már kimondta, hogy az Alkotmány a köztársaság alapértékévé nyilvánította a jogállamiságot. A jogállamiság lényegét biztosító szabályokat az Alkotmány különböző rendelkezéseiben konkretizálja, ugyanis vannak olyan jogállami elemek, melyek egyértelmű megfogalmazást nyernek. A jogállamiság elvét az Alkotmány rendelkezései ugyan részletezik, ugyanakkor az alapérték tartalmát nem töltik ki teljesen. A jogállam fogalmának meghatározásában, elemeinek tisztázásában, valamint a magyar alkotmányos viszonyok közötti értelmezésében rendkívül fontos szerepe van az Alkotmánybíróságnak. A jogállamiságot kitöltő elveket a testület egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejti ki.<sup>23</sup> Az Alkotmánybíróság kimondja, hogy a jogállamiság elve nem kiegészítő, másodlagos szabály, és nem is pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, melynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság azon értelmezései<sup>24</sup>, melyek a jogállamhoz kapcsolódnak a következő csoportokba sorolhatók: közhatalom gyakorlása, hatalommegosztás, közigazgatás törvényessége, jogalkotás rendje, valamint jogbiztonság.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat

<sup>20</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat

<sup>21</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás III.1.

<sup>22</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás III.1. 2019/1.

<sup>23</sup> Petrétei – Tilk: i.m. 33.o.

<sup>24</sup> Az új Alaptörvény elfogadását követő értelmezésekkel együtt.

<sup>25</sup> Petrétei – Tilk: i.m. 33.o.

A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, melyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények kiszámíthatósága szempontjából. Az AB határozat itt mondja ki, hogy „csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás”<sup>26</sup>. A mondat első fordulataival az Alkotmánybíróság kimondta a közjogi érvénytelenség tételét. „Ha a jogalkotás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével” – az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában így fogalmaz (ABH 1997. 331, 345.). A megsemmisítés alapja ilyen esetekben a közjogi érvénytelenség, amely a normai formai alkotmányellenességének egyik változata.

A jogszabályokat érintő hibákat két csoportba lehet sorolni. Formai hiba lehet a jogalkotási eljárás hibája (jogalkotási hatáskör hiánya vagy nem megfelelő eljárás), tartalmi hiba, ha a jogszabály tartalma nem felel meg egy magasabb szinten álló jogszabály tartalmának, azaz ellentmondás van közöttük. A közjogi érvénytelenség tehát a formai hibák csoportjába tartozik: érvényes jogszabály csak akkor jön létre, ha a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv a jogalkotás folyamatára vonatkozó szabályok betartásával hozza létre a jogszabályt. Azonban a jogalkotási eljárás különféle rendelkezéseinek megsértése nem azonos súlyú a közjogi érvénytelenség megállapításának vizsgálatakor, tehát bizonyos eljárási szabályok mellőzése nem feltétlenül eredményezi a jogszabály megsemmisítését. A Jat., a HHSz., valamint más törvények rendelkezései eltérő súlyúak, így az Alkotmánybíróság minden esetben mérlegeli a szabálytalanság súlyosságát, és azt követően dönt az esetleg megsemmisítésről.<sup>27</sup>

Többször felmerül az Alkotmánybíróság gyakorlata során a jogalkotási törvény előírásainak megszegése. Ezzel kapcsolatban a testület kimondja, hogy a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekképviselői szervek véleményének beszerzése nem feltétele a jogszabály közjogi érvényességének, tehát ennek figyelmen kívül hagyása nem tekinthető olyan súlyos eljárási hibának, amely a rendelkezése megsemmisítését indokolná. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó, jogalkotási törvényben található előírások megsértése, illetve figyelmen kívül hagyása a jogalkotó államigazgatási, valamint politikai felelősségét alapozhatja csak meg (ABH 1998, 387, 395, 397.). Ugyanakkor a konkrét jogszabályi előírás mellőzése felvetheti az érvénytelenség kérdését: egy környezetvédelmi tárgyú döntésében az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye beszerzésének hiánya miatt alkotmányellenességet állapított meg<sup>28</sup>. Ez azonban egyedi eset, a testület állandó gyakorlata szerint az a mulasztás, hogy a jogszabály előkészítése során a jogalkotó nem szerezte be a Jat. szerint jogosult szervektől a véleménynyilvánítást, önmagában nem vezet ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséget állapítson meg, és emiatt megsemmisítse a jogszabályt.<sup>29</sup> Az Alkotmánybíróság határozatai értelmében a törvényalkotási eljárás érdemi része a javaslat benyújtásával kezdődik, így az ezt megelőző egyeztetési és véleményezése folyamatok kívül esnek a törvénytervezet előkészítésén. Emiatt nem tekinti a testület alkotmányellenesség megalapozására okot adó szabálytalanságnak ezek elmulasztását.

#### IV. Közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos AB határozatok

A közjogi érvénytelenség tételét az Alkotmánybíróság a fentebb részletesebb elemzett 11/1992. (III.5.) számú határozatával fejlesztette ki. Azonban ezt követően számtalan olyan AB határozat született, amely ezzel a

<sup>26</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat, Indokolás IV.1.

<sup>27</sup> Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegevári-Takács Alkotmánytan I. [https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_alkotmanytan\\_i/ch04s13.html](https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch04s13.html) (2019.11.16.) 2019/1.

<sup>28</sup> 30/2000. (X.11.) AB határozat (lent részletesen)

<sup>29</sup> Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegevári-Takács Alkotmánytan I. [https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_alkotmanytan\\_i/ch04s13.html](https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch04s13.html) (2019.11.16.)

kérdéssel foglalkozik. Mielőtt a 2018. december 12-én elfogadott törvények közjogi érvénytelenségét közelebbről megvizsgálom, érdemes áttekinteni ezen határozatok előzményeit, és az Alkotmánybíróság abban foglalt érveit, következtetéseit. Ebben a fejezetben a releváns határozatokat tekintem át.

Az Alkotmánybíróság a 29/1997. (IV. 29.) számú határozatában kimondta, hogy a formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. Érdemes az alkotmánybírósági eljárás előzményeiről néhány szót ejteni, ugyanis érdekes, a parlamenti joggal kapcsolatos indítvány érkezett a testülethez.

Az Országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása napján ötvenkét képviselő előzetes alkotmányellenességre irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybíróságnak, valamint a házelnöknél indítványozták a zárószavazás elhalasztását. Az Országgyűlés a zárószavazás elhalasztása iránti kérelmet ügyrendi javaslatnak minősített, és lefolytatta a szavazást. A képviselők ezt követően az elfogadott törvény utólagos normakontroll keretében történő vizsgálatát kezdeményezték, valamint a Házzsabay egyes rendelkezései alkotmányellenességének kimondását is belefoglalták az indítványba. Az Alkotmány a két vizsgálatot elkülönítette, jelen határozat ez utóbbi témával foglalkozik.

A határozat értelmében az olyan törvény, melyet az Országgyűlés úgy szavazott meg, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálatát nem tette lehetővé, formai okból alkotmányosértő. A formai hibás jogalkotási eljárás pedig a törvény megsemmisítéséhez vezethet. A megsemmisítés alapja tehát a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik fajtája. Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a parlament házzsabaya nem teheti semmilyen feltételtől függővé, hogy a jogosultak indítványa alapján a

zárószavazás előtt sor kerülhessen a javaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára.<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság e határozatával szigorú álláspontot alakított ki a közjogi érvénytelenség elbírálásával kapcsolatban, és súlyos szankcióként a visszamenőleges megsemmisítés helyezett kilátásba minden olyan törvény esetében, mely valamilyen formai hibában szenved. Az 52/1997. (X.14.) AB határozat kimondta, hogy a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányosértés – így az is, ha a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul – a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után.<sup>31</sup>

A 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban a testület nyilvánvalóvá tette, hogy az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályos maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság ezen döntésében is hangsúlyozta, hogy a „jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB hat. ABH 1991. 454., 456.]

A 39/1999. (XII.21.) AB határozatában a testület megállapította azt is, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.”<sup>32</sup> Emiatt az Alkotmánybíróság megsemmisíti azt a jogszabályt, melynek megalkotása során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely közjogi érvénytelenséget idézett elő, illetve, amely mással nem orvosolható, csak a jogszabály megsemmisítésével. Ezzel a gondolattal a testület visszautal saját korábbi döntéseire.

<sup>30</sup> A parlament házzsabayával kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok <https://www.jogiforum.hu/hirek/14320> (2019.11.16.) 2019/1.

<sup>31</sup> 52/1997.(X.14.) AB határozat II.

<sup>32</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás III.7.

A 30/2000. (X.11.) AB határozat előzménye: az indítványozó a nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozásáról szóló 111/1995. (IX. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/1997. (VI. 11.) Korm. rendelet megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Kérelmét azzal indokolta, hogy véleménye szerint a rendelet az Alkotmányba ütközik, valamint - az vonatkozó törvény kifejezett rendelkezésének figyelmen kívül hagyásával - nem került sort a rendeletervezetnek az arra jogosult állami testület által történő véleményeztetésére. Ahogy már fentebb is ismertettem az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséggel. A testület jogszabály-alkotási követelményeket meghatározó állandó gyakorlata, hogy a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervezet véleményének beszerzése a jogszabályok közjogi érvényességének nem feltétele. Az Alkotmánybíróság végül arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek. A testület a fentiek okán megsemmisítette a rendeletet, ezzel az Alkotmánybíróság lehetőséget kívánt nyújtani a jogalkotó számára ahhoz, hogy alkotmányos egyeztetési kötelezettségének eleget téve alkosson új jogszabályt.

A 8/2003. (III.14.) AB határozatban a bíróság alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.” A jogbiztonság elve a testület szerint megköveteli, hogy a jogalkotás ésszerű rendben történjék.<sup>33</sup>

Különösen érdekes a 63/2003. (XII.15.) AB határozat, mely az úgynevezett „kórháztv. elfogadása alkotmányossági vizsgálatának eredményeként született meg. Az indítványozók a Kórháztv. megsemmisítését kezdeményezték, arra tekintettel, hogy a törvényt eredményező jogalkotási folyamat eljárási rendje nem volt szabályszerű. Többek között

kifogásolták, hogy Országgyűlés „lényegében érdemi vita nélkül és figyelmen kívül hagyva” a köztársasági elnök észrevételeit, a megfontolásra visszaküldött törvényt változatlan formában fogadta el. A testület töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás alkotmányosságát is vizsgálja, és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. A testület rögzítette, hogy a köztársasági elnök észrevételei nyomán lefolytatott újratárgyalás része a törvényalkotás folyamatának. Az erre vonatkozó szabályok biztosítékot nyújtanak az érdemi újratárgyaláshoz, így megszegésük formai alkotmányellenességet von maga után, amely a törvény megsemmisítéséhez vezet.<sup>34</sup>

Az indítványozók által felvetett egyik szabálytalanság az volt, hogy az újratárgyalást tartalmazó ülés napirendjét a képviselőknek és a köztársasági elnöknek nem volt alkalmuk időben megismerni, amely feltétele lenne a tárgyalásra való megfelelő felkészülésnek. Az Országgyűlés 2003. június 23-án délelőtt rendkívüli ülést tartott, a házelnök a kórháztv. újratárgyalására egy másik rendkívüli ülést hívott össze, mégpedig ugyanarra a napra, 20 órai kezdettel. A folyamatos ülésezés miatt az azonos napra összehívott ülésre vonatkozóan a törvény érdemi tárgyalásának feltételeit nem biztosították, tekintettel az idő rövidségére. A törvényhozás kiszámíthatóságának lényeges feltétele, hogy a plenáris ülés összehívásáról, és annak napirendi javaslatáról a képviselők megfelelő időben értesüljenek. Az akkor hatályos Házsabály szerint ennek határideje az ülést megelőző 48 óra. Mivel ezt a szabályt figyelmen kívül hagyták, a törvényhozási eljárás kiszámíthatatlanná vált, és sérült az Alkotmány 2.§ (2) bekezdése is. Nem melleleg az Országgyűlés ülésein a köztársasági elnök is felszólalhat, akinek ebben az esetben szintén nem volt lehetősége erről tájékozódni, és részt venni az ülésen.

Az Alkotmánybíróság határozatában visszatul egy korábbi döntésére, melyben leszögezte: a „demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő

<sup>33</sup> Stumpf István: Jogalkotás a közjogi érvénytelenség tükrében (In: Jogi beszélgetések, Kaposvár 2013-2015) 58.o. 2019/1.

<sup>34</sup> 63/2003. (XII.15.) AB határozat, Indokolás III.

döntéshozatal. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása”.<sup>35</sup>

A testület megállapította, hogy „amennyiben a visszaküldött törvényről vita nélkül, illetve az érdemi vitát lehetetlenné téve, lényeges eljárási szabályok megsértésével, garanciális jelentőségű határidők figyelmen kívül hagyásával dönt az Országgyűlés, akkor az a köztársasági elnöknek az Alkotmányban biztosított, a törvényhozást korlátozó jogosítványát sérti, s a hatalommegosztás elvének érvényesülését lehetetleníti el. A köztársasági elnök jogkörének kiüresítése ezért az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében garantált demokratikus jogállam sérelmét eredményezi”.<sup>36</sup> Végül az Alkotmánybíróság a jogbizonytalanság elkerülése végett nem ex tunc, hanem ex nunc hatállyal semmisítette meg a kórháztörvényt.

Szintén a Hárszabály megsértése kérdésében született a 109/2008. (IX.26.) AB határozat. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.) megsemmisítése iránt, melyek közül a tanulmány témája szempontjából kettő releváns. Az egyik indítványozó azért kérte az alkotmányellenesség megállapítását, mert a jogalkotó sem a Magyar Orvosi Kamarával, sem a Magyar Egészségügyi Szakdolgozók Kamarájával nem folytatott le semmilyen előzetes egyeztetést a tervezett intézkedés hatásairól. A Magyar Orvosi Kamara feladat- és hatáskörébe tartozik az orvosok

szakmai tevékenységét, anyagi helyzetét közvetlenül befolyásoló, illetve valamennyi, az egészségügyet egyéb módon érintő jogszabály megalkotásánál a véleménynyilvánítás. A jogszabályok előkészítéséért felelős szervek, személyek számára pedig törvény írja elő, hogy kötelesek a jogszabálytervezeteket és azok indoklásait megküldeni a Kamarának, hogy annak véleménye kialakításához megfelelő idő és ismeret rendelkezésre álljon. A jogalkotó köteles a Kamara véleményét mérlegelni, figyelmen kívül hagyása vagy részleges figyelembevétele esetén annak okairól a jogszabály megalkotására jogosult személyt vagy szervezetet tájékoztatni. Az indítványozó szerint ezen eljárási szabályok megsértése az Eftv. közjogi érvénytelenségét idézi elő.

A testület ezzel kapcsolatban visszautalt a 7/2004. (III.24.) AB határozatra, melyben megállapította, hogy a „vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségzegés nem érintheti az adott törvény érvényességét”. A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet a törvény alkotmányellenességéhez, hanem csak akkor, ha az az Alkotmány valamely szabályába is ütközik. A korábbi határozat kimondta, hogy az „előkészítésre vonatkozó szabályok megsértése az előterjesztő államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg”.<sup>37</sup> Így a testület ebben az esetben sem találta alkotmány-sértőnek azt, hogy a fenti szervezetek nem gyakorolhatták véleményezési jogukat.

A másik releváns indítvány felhívta a figyelmet bizonyos, a törvény megalkotásával kapcsolatos szabálytalanságokra, az előterjesztő ugyanis sürgősségi javaslatot nyújtott be, ám azt nem indokolta meg, ezzel megsértette a Hárszabály 92.§ (2) bekezdését. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a „Hárszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét”.<sup>38</sup> A sürgősségi javaslat indoklására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető olyan hárszabályi előírásnak, amely közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakad, így

<sup>35</sup> 62/2003. (XII.15.) AB határozat

<sup>36</sup> 62/2003. (XII.15.) AB határozat, Indokolás III.1.6. 2019/1.

<sup>37</sup> 7/2004. (III.24.) AB határozat

<sup>38</sup> 109/2008. (IX.26.) AB határozat, Indokolás III.1.4.

megsértése nem ellentétes a jogállamiság elvével. Az indokolási kötelezettség elmulasztása szabályellenességet megvalósított ugyan, de alkotmányellenességet nem.

Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII.20.) AB határozatában összefoglalta a közjogi érvénytelenségre vonatkozó gyakorlatát. Az újrászabályozott első egyházügyi törvénnyel kapcsolatban benyújtott első indítvány azt az eljárási szabálytalanságot jelentette, hogy a jogalkotási eljárás során a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására Házzabállyal ellentétesen került sor. A határozat indokolása szerint: „a zárószavazás előtt módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherencia zavarra 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 azt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti.”<sup>39</sup>

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Házzabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő. Az Országgyűlés ezt követően hamar módosította a Házzabály érintett rendelkezését, melynek következtében a zárószavazás előtti módosító javaslat tárgyköre jelentősen kibővült. Az alkotmánybíróság döntése tehát hatott a törvényhozó hatalomra.<sup>40</sup>

Az Országgyűlés ezt követően megalkotta a második egyháztörvényt (a továbbiakban: Ehtv2.), mellyel szemben tizenhét alkotmányjogi panasz, és egy absztrakt normakontroll-

indítványt érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ezek közül azzal foglalkozok, mely súlyos eljárási szabálysértést vetett fel, és az Ehtv2. megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint jogellenes volt a törvényjavaslat általános vitájának a napirendre tűzése, a bizottsági ajánlások formálisak voltak vagy hiányoztak. Az országgyűlési képviselőknek csupán néhány órájuk volt, hogy megismerjék a tervezet szövegét, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük arról. A 6/2013. (III.1.) AB határozatban a testület ismét kimondta, hogy „a Házzabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa, sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli.”<sup>41</sup> A Házzabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, miszerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az így megalkotott törvény közjogilag érvénytelen, és így alapot ad a törvény megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Házzabálynak azon rendelkezései, melyek az plenáris ülés napirendjére vonatkoznak (így annak előzetes megküldését írják elő) a képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő. A probléma jelen esetben azzal kapcsolatban merült fel, hogy a testület miként értékeli a rendkívüli ülés során érvényesülő házzabályi rendelkezéseket. Ezzel kapcsolatban kimondta, hogy a rendes ülésszakon való tárgyalásra vonatkozó rendelkezések főszabály szerint a rendkívüli ülésekre is alkalmazandók. Emellett leszögezte azt is, hogy ha a képviselők számára a benyújtott javaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés nem rendeli el a sürgős tárgyalását, akkor ugyanazon ülésnapon nem kezdhető meg annak tárgyalása.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> 164/2011. (XII.20.) AB határozat, Indokolás III.2.

<sup>40</sup> Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság (In: Jog és politika határán, Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010/2019/1.

után, szerk.: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán) 295-296.o.

<sup>41</sup> 6/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás IV.68.

<sup>42</sup> Stumpf: i. m. 61.o.

A testület a fentiek következményeképpen ki-  
mondta, hogy a „törvényjavaslat benyújtásá-  
nak, bizottsági előkészítésének és napirendre  
tűzésének ütemezése mellőzte az érdemi tár-  
gyalás feltételeinek biztosítását, másrészt  
megállapította, hogy a tényállásra közvetlenül  
vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Ház-  
szabállyal való összhang hiánya csak több-  
lépcsős rendszertani és logikai értelmezés út-  
ján mutatható ki”.<sup>43</sup> Emiatt az Alkotmánybír-  
óság az indítványokat elutasította, és nem ál-  
lapította meg a közjogi érvénytelenséget.

### V. A 15/2019. (IV. 17.) AB határozat

Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülés-  
napján ellenzéki képviselők elállták az elnöki  
pulpitust, ezzel megakadályozva a levezető el-  
nök abban, hogy elfoglalja a helyét. Az elnök  
emiatt üléstermi helyéről vezette az ülést, és a  
szavazógépek „kártya nélküli üzemmódban”  
működtek, ugyanis a levezető elnök a pulpi-  
tuson nem tudta behelyezni a kártyáját. Az  
ülés közben az ellenzéki képviselők más mó-  
don is megpróbálták megakadályozni a napi-  
renden szereplő törvényjavaslatok elfogadá-  
sát, mint például bekiabálásokkal, sípolással, a  
Himnusz eléneklésével. A fenti események  
oka a „rabszolgatörvény” néven elhíresült a  
munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-köl-  
csönzés minimális kölcsönzési díjával össze-  
függő egyes törvények módosításáról” szóló  
törvényjavaslattal szembeni tiltakozás volt. A  
javaslat a munka törvénykönyvét módosí-  
totta, az ellenzéki képviselők véleménye sze-  
rint a munkavállalókra nézve hátrányosan. Az  
Országgyűlés a fenti zavaró körülmények da-  
cára sikeresen lefolytatta az aznapi zárószava-  
zásokat, így az említett törvény is elfogadásra  
került.

Ezt követően Szabó Tímea és további öt-  
venöt (a parlamenti képviselők egynegyed-  
énél több) ellenzéki képviselő indítványozta  
az Alkotmánybíróságnál a fenti törvény köz-  
jogi érvénytelenségének megállapítását és  
megsemmisítését, valamint a Munka Tör-  
vénykönyv bizonyos szakaszai alaptörvényel-  
lenességének megállapítását, és hatálybalépé-  
sére visszamenőleges hatályú

megsemmisítését. Az indítványozók az  
Ogytv.<sup>44</sup> 51.§-ára hivatkozva előadták, hogy  
az elnöki székből történő ülésvezetés olyan  
„törvényi követelmény a levezető elnökkel  
szemben”, melynek be nem tartása az Or-  
szággyűlés tárgyalási rendjére vonatkozó sza-  
bály megsértésének minősül. Véleményük  
szerint, ha az elnök szék elhagyása az Ogytv.  
szerint az ülés megszakadását eredményezi,  
azt feltételezi, hogy az ülést csak az elnöki  
székből lehet vezetni, különben annak elha-  
gyása nem eredményezheti az ülés megszaka-  
dását.

Továbbá a pulpitusról történő ülésvezetés te-  
szí lehetővé a szavazási rendszer „kártyás”  
üzemmódban történő használatát, amely a  
szavazások érvényességéhez az indítvány sze-  
rint alapvető jelentőségű. A képviselők szerint  
a „kártya nélküli” üzemmód aktiválása azzal a  
következéssel járt, hogy nem volt bizto-  
sítható, hogy csak az ülésen jelen levő képvi-  
selők adhassanak le szavazatot. Ugyanis a sza-  
vazógépek aktiválva lettek, és hozzárendelték  
az ülésrend szerinti képviselőhöz, függetlenül  
attól, hogy a képviselő egyáltalán jelen volt-e.  
Az indítvány szerint nem volt biztosíték arra,  
hogy csak az a képviselő szavazhatott, aki a  
teremben tartózkodott, valamint aggályosnak  
találtak azt is, hogy az üléssteremben a minisz-  
terelnök testőrei is jelen voltak, akik egyb-  
ként arra nem rendelkeznek jogosultsággal.

Az ellenzéki képviselők hivatkoztak még az  
Ogytv. 5.§ (2) bekezdésére is, miszerint „az  
Országgyűlés ülésén – a házelnök által meg-  
határozott sorrendben – egyidejűleg két  
jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg  
egy kormánypárti országgyűlési képviselő-  
csoporthoz, illetve egy ellenzéki országgyűlési  
képviselőcsoporthoz tartozik.” Az indítvány  
szerint ez a garancia nem érvényesült, ugyanis  
a házelnök annak ellenére nem jelölt ki ellen-  
zéki jegyzőt, hogy az ülésen ilyen személy je-  
len volt. Emellett ténylegesen sem kormány-  
párti, sem ellenzéki képviselőcsoporthoz tar-  
tozó jegyző nem látta el az ülésvezetés segíté-  
sére irányuló feladatait. A képviselő fentiek  
alapján kéri az alaptörvény-ellenesség meg-  
állapítását.

<sup>43</sup> Uo. 62. o.

<sup>44</sup> AZ Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tör-  
vény (a továbbiakban: Ogytv.)

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványokat. Elsőként is kiemelte, hogy az elnök pulpitusra történő feljutásának fizikai ellehetetlenítésével történő megakadályozására tett kísérlettel, illetőleg a parlamenti patkóból történő ülésvezetéssel korábbi gyakorlata során nem találkozott. A testület rögzítette, hogy a formalizált eljárási szabályok meghonosodása a jogfejlődés során „magával hozta azoknak, az összefoglaló néven obstrukciónak nevezett magatartásoknak a megjelenését is, amelyek révén a parlamentben kisebbségbe került politikai erők időről-időre megpróbálták egyes politikai céljaik elérése érdekében – legtöbbször a visszaélészerű joggyakorlás határait feszegetve – eredeti rendeltetésüktől eltérően élni a rendelkezésekre álló, formailag jogszerűnek tekinthető lehetőségeikkel.”<sup>45</sup> Ezekkel együtt megjelentek a „letörésükre” irányuló, az eljárási szabályok megváltoztatásában, vagy bizonyos esetekben jogellenes magatartásokban megnyilvánuló törekvések is. A testület úgy vélte, hogy azok a magatartások, melyek jogszerűnek még formai értelemben sem nevezhetők nem minősülnek obstrukciónak. Ezekben az esetekben olyan jogellenes helyzet állhat elő, amely azonnali megoldás igényel, ám semmilyen konkrét előírás nem található a házszabályi rendelkezések között. Ilyenkor két megoldás is szóba jöhet: egyrészt sor kerülhet az adott ülés megszakítására, másrészt a fennálló helyzet kezelésére az ülés folytatása mellett is lehetséges.

Az Alkotmánybíróság külön foglalkozott azal a kérdéssel is, hogy a korábbi Alkotmány hatálya alatt keletkezett, közjogi érvénytelenségi tárgyú határozatai a jelen ügyben is alkalmazhatóak-e. Az alkotmányosság elveivel az Alaptörvényben fennálló tartalmi azonosság, és az Alaptörvény hatályba lépését követő alkotmánybírói gyakorlat alapján megállapította, hogy a korábbi megállapítások jelen ügyben is felhasználhatók. Ez alapján az Alkotmánybíróság saját korábbi döntéseire hivatkozva, ismét kijelentette, hogy a törvényalkotási folyamat során az eljárási garanciák betartásának követelménye a jogállamiság és

jogbiztonság elvéből fakad, emiatt a súlyos eljárási szabálytalanság megalapozhatja egy jogszabály közjogi érvénytelenségét. Ugyanakkor ismét leszögezte, hogy a házszabályi rendelkezések bármelyikének megsértése automatikusan nem eredményez alkotmányellenességet, csupán azon előírások megsértése, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak.

Az adott ülésnap jegyzőkönyvéből kiderült, hogy ellenzéki és független képviselők az elnöki pulpitusra való feljutást az utat elállva, fizikailag ellehetetlenítették. Miután a levezető elnök eredménytelen kísérlet tett az elnöki emelvényre való feljutásra, végül a patkóban helyet foglalva, egy hordozható mikrofon segítségével került sor az ülés megnyitására és levezetésére. A példa nélküli helyzetre tekintettel az ülést a házelnök nyitotta meg, majd átadta a szót a levezető elnöknek. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy formálisan sem tekinthető jogszerűen az olyan képviselők magatartás, amely az elnöki pulpitusról való ülésvezetés fizikai úton való megakadályozására irányul.

Az ellenzék az üléstermi helyről történő ülésvezetés szabálytalanságát abból a rendelkezésből vezette le, hogy ha az ülést vezető elnök a határozatát nem tudja kihirdetni, az elnöki szék elhagyásával az ülés megszakad. Ilyen esetben az ülés csak akkor folytatható, ha a házelnök újból összehívja azt. Az indítványozók szerint abból, hogy az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadásához vezet, következik, hogy az ülés levezetésére máshonnan nem kerülhet sor, csak az elnöki székéből. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az elnöki emelvényről történő ülésvezetés nem tekinthető olyan garanciális követelménynek, melynek hiánya ellehetetleníteni a képviselői jogok érvényesülését biztosító ülésvezetést, hanem inkább praktikus célokat szolgál. Különösen aggályosnak találta a testület ezt az indítványozói kifogást amiatt, hiszen az emelvényre való feljutás hiánya magából az indítványozók magatartásából eredt. Mindezek miatt az indítvány

<sup>45</sup> 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás IV.19. 2019/1.

ezen része tekintetében az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Alaptörvény sérelmét.

Az Ogytv. 5.§ (2) bekezdése szerint az adott ülésen szolgálatot teljesítő jegyzők közül az egyik lehetőleg ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó legyen. Az indítványozók ezen rendelkezés sérelmét vélték látni a december 12-i ülésnapon. Az Országgyűlés aznapi sajtóközleménye szerint „az Országgyűlés elnöke – figyelemmel arra, hogy láthatóan az ellenzéki jegyzők egyike sem kívánta ellátni jegyzői feladatait – az országgyűlési törvény 5.§ (2) bekezdésében foglalt jogkörével és felhatalmazásával élve két kormánypárti jegyzőt jelölt ki az ülésvezetésben történő közreműködésben”. Mivel a hivatkozott törvényi rendelkezés lehetővé teszi a házelnök számára, hogy szükség esetén (mint jelen esetben: kényszerítő okok következtében) kormánypárti jegyzőket kérjen fel a feladatok ellátására, nem tekinthető a törvényi előírás megsértésének a fenti cselekedet.

Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a támadott törvények elfogadásakor véleményük szerint a szavazó berendezések nem megfelelően működtek, ugyanis minekután az elnök a pulpituson nem helyezi be a saját kártyáját, a szavazógépek kártya nélküli üzemmódban működnek. Az eredmények manipulálását is felvették az indítványozók, ugyanis a szavazási eredményen a parlament hivatalos honlapján nem voltak azonnal elérhetőek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gépi szavazás alkalmazását, különösen pedig a szavazógépek kártyás üzemmódban történő használatát a vonatkozó házszabályi rendelkezések sehol nem írják elő kötelező jelleggel. A szavazás eredményével kapcsolatban pedig leszögezte, hogy a plenáris ülésről készült, hitelesített jegyzőkönyv annak ellenkező bizonyításáig mindenkire, még az Alkotmánybíróság tagjaira nézve is kötelező, az esetleges bizonyítások lefolytatása más közhatalmi szervek, illetve hatóságok feladat- és hatáskörébe tartozik. A jegyzőkönyv tanúsága szerint az Országgyűlés a december 12-i ülésen határozatképes volt, és mindhárom érintett törvény

megkapta az érvényességhez szükséges számú szavazatot.

A testület a fentiekre tekintettel az ellenzéki képviselők által benyújtott indítványokat elutasította. Emellett leszögezte, hogy bár a „saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat” polgári jogi alapelv kifejezett alkotmányjogi tételként nem jelenik meg jogrendszerünkben, a jogok jóhiszemű és rendeltetésszerű gyakorlásának elve az egész jogrendszerünket áthatja. Az olyan magatartást, mely az állam alkotmányos működését veszi célba alaptörvény-ellenes, és így az Alkotmánybíróság jogellenes magatartást nem védhet, és ahhoz jogszerzés sem társulhat, ugyanis ez kifordítani magából a jogot.

## VI. Összegzés

Tanulmányomban a közjogi érvénytelenség alkotmányjogi tételének kifejlesztését, és az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlatot vizsgáltam meg. Több mint huszonöt év vonatkozó alkotmánybírói határozataim keresztül mutattam be a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos problémás kérdéseket. Érdekes látni, hogy az évek folyamán mindig újabb és újabb, addig példa nélküli események fordultak elő. Ezek a testületet komoly kihívások elé állították annak megítélése során, hogy az adott szabálytalanság van-e olyan súlyú, amely az adott jogszabály megsemmisítését igényli. Speciális esetként megjelenik a legutolsó vizsgált határozat, melynél az indítványozók egy olyan – véleményük szerint – közjogi érvénytelenséget előidéző helyzetre hivatkoztak, melyet saját maguk idéztek elő.

Fentiek alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy mely eljárási szabálytalanság vezet érvénytelenségre; melyek azok a jogalkotás folyamatára vonatkozó rendelkezések, melyek megsértése akár a jogszabály megsemmisítését is maga után vonhatja. Az egyes eljárási szabályok tehát nem azonos súllyal jelennek meg a jogalkotás során, hiszen megsértésük esetén eltérő jogkövetkezmények következhetnek be.