Petrétei József, egyetemi tanár
Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II.[1]

A köztársasági elnök vétójogát a korábbi Alkotmány hozta létre és alakította ki.[2] Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan,[3] de nem teljesen azonosan – lehetővé teszi, hogy a *köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott és neki aláírásra megküldött törvénnyel* kapcsolatban *felfüggesztő vétóval* éljen, amelynek *két esetét* határozza meg. Eszerint az államfő „az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek."[4] E rendelkezés a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei között szerepel, de az Alaptörvény más helyen is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket az államfő e hatásköreinek értelmezésénél feltétlenül figyelembe kell venni. Az Alaptörvény 6. cikke – amely a törvénykezdeményezésről és a törvény kihirdetéséről rendelkezik – az államfői vétó gyakorlására *részletesebb előírásokat* állapít meg. Főszabályként *egyfelől kimondja*, hogy ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára nem küldte meg az Alkotmánybíróságnak – „a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi."[5] E rendelkezés összhangban van az Alaptörvénynek azzal az előírásával is, hogy az Alkotmánybíróság „az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket."[6] *Másfelől* azt is rögzíti, hogy ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet – és az Alkotmánybíróságnál nem élt az előzetes normakontroll jogával – „a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek."[7]

[1] A kutatást az OTKA (K 109319.) támogatta. Az első rész megjelent a Kodifikáció 2015/1. számában.

[2] Megjegyzendő, hogy a politikai vétó intézménye „a két világháború között a kormányzót, illetve a második világháborút követő években a köztársasági elnököt illette meg, s az volt a lényege, hogy az államfő – ideiglenesen – a megtagadhatta a parlament által hozott törvény kihirdetését, egyúttal azt – indokainak közlésével – megfontolásra visszaküldhette az országgyűlésnek." Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kéziszótár. Mérték Kiadó, Budapest 2008. 1069. o. A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 9. §-a szerint a köztársasági elnöknek tizenöt napon belül alá kellett írnia és a kihirdetést elrendelő záradékkal kellett ellátnia a Nemzetgyűlés által alkotott törvényeket, de a kihirdetés elrendelése előtt – az említett határidőben – a törvényt újabb megfontolás végett, észrevételeinek közlésével, „egyízben" visszaküldhette a Nemzetgyűlésnek. A Nemzetgyűlés által hozzá „másodízben" áttett törvényt azonban tizenöt napon belül köteles volt kihirdettetni.

[3] A korábbi alkotmányi szabályozásban kialakított vétójogról lásd Petrétei József: A köztársasági elnök vétójogáról. Jogtudományi Közlöny 2005. 4. szám 131-150. o.

[4] Alaptörvény 9. cikk (3) bek. i) pont

[5] Alaptörvény 6. cikk (4) bek. A korábbi Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt – tizenöt (vagy sürgős esetben öt) napon belül – „véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja." Az Alkotmány még nem ismerte az Országgyűlés által kezdeményezhető előzetes normakontroll eljárást. Megjegyzendő továbbá, hogy bizonyos ellentmondás van az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja és a 6. cikk (4) bekezdése között. A 6. cikk (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök a törvényt az Alkotmánybíróságnak „megküldi", míg a 9. cikk (3) bekezdés i) pontja szerint „megküldheti". „Zavaró tehát, hogy az Alaptörvény egyszer kötelezettségként, egyszer pedig lehetőségként említi az alkotmányossági vétót…" Csink Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt és Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 92. o.

[6] Alaptörvény 24. cikk (2) bek. a) pont. Az Alkotmánybíróságnak ez a feladat- és hatásköre az előzetes normakontroll eljárás egyik esetének minősül. Vö. az Abtv. 6. címével.

[7] Alaptörvény 6. cikk (5) bek. A korábbi Alkotmány 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt – tizenöt vagy öt napon belül – „megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek."

Ezek az államfői feladat- és hatáskörök a köztársasági elnök számára további *érdemi részvételi jogot* jelentenek a törvényalkotás folyamatában. A vétójog a köztársasági elnök számára a *parlamenti akaratképzésre* a hatáskörében rögzített *befolyást biztosít*: nem jelenti az Országgyűlés törvényhozó hatáskörének átvételét vagy helyettesítését, de a parlament által megfogalmazott és a törvényben meghatározott *politikai akarat érvényesülését* – ha nem is véglegesen, de átmenetileg – *megakadályozza*, illetve elhalasztja.[8] Ha ugyanis a köztársasági elnök él bármelyik vétójogával, a törvényt nem írja alá, és nem rendeli el a hirdethetését sem, így a törvény érvényesen létre sem jöhet, a kihirdetésig nincs érvényes törvény. A *vétó* – amellett, hogy sajátos kontrolljogot ad a köztársasági elnök kezébe – *alkalmas* lehet a *kormányzati döntéshozatal modifikálására*, vagyis érdemi hatást gyakorolhat a kormányzati döntés tartalmi alakítására. Ez azonban – bár a köztársasági elnök önálló döntéséről van szó – *nem jelenti a kormányzati akarat államfő általi meghatározását*, mert alkotmányossági vétó esetén sem az Alkotmánybíróság, politikai vétó esetén pedig sem az Országgyűlés nincs kötve a köztársasági elnök által tett észrevételekhez, de a kormányzati akaratot provizórikusan korlátozza.

I. A vétójog fogalma és formái

A köztársasági elnök vétójogának fejtegetése előtt indokolt megvizsgálni ennek az intézménynek a fogalmát, lényegét, a kormányzati rendszerben betöltött szerepét, továbbá formáit és jellemzőit.

1. A vétójog fogalmáról

a) A *vétójog* – általános értelemben – *adott állami szerv joga* (pontosabban hatásköre) arra, hogy *másik állami szerv szabályosan* (érvényesen) *létrejött határozatát megsemmisítse* (érvényességétől utólag megfossza), vagy *végrehajtását*, *esetleg hatályba lépését véglegesen vagy meghatározott időre és/vagy feltétel bekövetkezéséig megakadályozza*.[9] A vétó tehát már érvényesen létrejött határozatot feltételez. A határozat tartalmán a vétójoggal rendelkező szerv *nem változtathat*, lehetősége arra korlátozódik, hogy *ellentmondásával vagy tiltakozásával a határozatban foglaltak érvényesítését megakadályozza*, illetőleg *végrehajtását meggátolja*. A definíció szerint tehát különbség tehető a végleges – abszolút vagy feltétlen – vétójog, illetve a részleges – felfüggesztő vagy halasztó hatályú (szuszpenzív) – vétójog között.[10] Az *előbbi* a kérdéses határozat *végleges* megsemmisítését eredményezi, az *utóbbi* viszont csak *bizonyos ideig* megakadályozza a határozat végrehajtását.

b) A parlament által elfogadott *törvényekkel szembeni* államfői *vétójog a törvényhozási folyamatban ellenvetési jogot* jelent. Az *államfői vétó* a *köztársaságokban sohasem lehet abszolút*, vagyis adott törvény elfogadását az államfő véglegesen nem akadályozhatja meg.[11] Az abszolút vétójogot csak azokban a monarchiákban alkalmazták, ahol a törvényhozás a parlament és az uralkodó közös jogaként nyert rögzítést, vagyis az uralkodó része volt a törvényalkotásnak,[12] *szentesítési jog* illette meg, ami a törvényjavaslatnak az *uralkodó általi jóváhagyását* jelentette.[13] Ugyanakkor a vétót

[8] Tóth Gábor Attila szerint „a vétógyakorlat változása az alkotmányos intézményrendszer működésének fontos indikátora lehet. Ha a köztársasági elnök nem él ezekkel a jogköreivel, akkor a törvényhozás akadálytalanul érvényesülhet, és csak utólagos normakontrollra van lehetőség. Ha viszont a köztársasági elnök törvények sokaságával »nem ért egyet«, vagy alkotmányossági kifogást fogalmaz meg azokkal szemben, akkor ad absurdum meg is béníthatja a parlamenti jogalkotást." Tóth Gábor Attila: Bizalom és bizalmatlanság egyensúlya az alkotmányos struktúrákban. Közjogi Szemle 2012. június 15. o.

[9] Jogi lexikon (Főszerk. Lamm Vanda – Peschka Vilmos) KJK-Kerszöv, Budapest 1999. 632. o.

[10] Jogi lexikon, 632. o.

[11] Vö. Szabó István: Az államfő jogállása a weimari köztársaságban. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 203. o.

[12] Vö. Kukorelli István alkotmánybírónak a 62/2003. (XII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával. ABH 2003. 637 (659)

[13] A szentesítés a törvényhozó testület(ek) által megállapított törvényjavaslatnak törvényparanccsal való ellátását jelentette, vagyis az uralkodó törvényhozó hatalmat gyakorolt. Magyarországon a szentesítés a koronás királynak az a ténye volt, amellyel az ilyen javaslatot elfogadta, és törvénnyé emelte. Ez úgy történt, hogy a király a javaslatot bevezetéssel és zára-

nem lehet a szentesítési joggal azonosítani. Bár a szentesítési jog megtagadása abszolút vétójogként fogható fel,[14] a szentesítés azt is kifejezte, hogy az uralkodó pozitív hozzájárulása a törvényerőre emelkedés nélkülözhetetlen konstitutív alkotó eleme, vagyis a törvény létrejöttéhez szükség van az uralkodó általi helybenhagyásra, vagy megerősítésre. Ezzel szemben a vétó esetében a törvényjavaslatból az államfő passzív magatartása esetén – vagyis ha nem emel vétót – törvény lesz. A történelmi fejlődés alapján a felfüggesztő (szuszpenzív) vétójog a szentesítési jog derivátumaként értékelhető. *Pozitív hatalmi jogosítványként* fogható fel, mivel *aktív hatalmi beavatkozást tesz lehetővé a törvényalkotás folyamatában*, és olyan esetekben alkalmazható, amikor az államfő a parlament többsége által már elfogadott törvénnyel – tartalmi vagy formai okból – nem ért egyet.[15] Az államfői vétó *súlya* annak függvénye, hogy *mi* a vétó *jogkövetkezménye*, továbbá *hányszor és milyen okból* vehető igénybe, valamint *milyen módon* történhet a vétó ún. *elhárítása*.[16]

2. A vétójog és a kormányzati rendszer összefüggése

Az államfői vétójog intézményének kialakítása *mindig az adott alkotmányos berendezkedés sajátosságához igazodik*, lényegében az *államfő kormányzati rendszerben elfoglalt helyének függvénye*. Funkcionálását elsődlegesen az határozza meg, hogy milyen szerepet szántak neki a hatalommegosztás – közelebbről az államhatalmi ágak elválasztásának – rendszerében. Ezért az államfői vétó az adott alkotmányi szabályozásnak megfelelően értékelhető.[17] A vétóval való rendelkezés *hatalmi eszköz*, amely lehetőséget ad a *parlamenti döntéshozatal befolyásolására*.

a) Terjedelmének mértéke – alkalmazási lehetőségei, illetőleg ennek következményei – alapján a *vétóhatalom az elnöki* (prezidenciális*) rendszerek tipikus jellemzője*.[18] Ennek indoka e kormányzati rendszer sajátosságában ragadható meg: a prezidenciális rendszerben[19] az *elnök* a *végrehajtó hatalom kizárólagos megtestesítője*. Egymaga tölti be az államfői funkciót és egyszemélyi *letéteményese a végrehajtó hatalomnak*, *személyében és funkciójában egyesül* a végrehajtó hatalom teljes vezetése, *az állam- és a kormányfői intézmény*. Nagy önállóságot és kiterjedt hatalmi jogosítványokat élvez: államfőként klasszikus államfői funkciókat lát el, illetve ilyen jogosítványokkal rendelkezik, kormányfőként pedig meghatározza a kormányzás politikai irányvonalát és folyamatosan kormányzati döntéseket hoz, amelyekben a törvényhozás közreműködése jóval kisebb, mint a parlamentáris kormányzati rendszerekben. Ezt az elnök és a törvényhozás sajátos viszonya teszi lehetővé: az államhatalmi ágak következetes elválasztása miatt az elnök hatalomra kerülése és hatalmon maradása nem függ a parlamenttől, nem áll fenn a bizalmi és politikai felelősségi viszony. Az *elnöki vétójog értelme* ebben a konstrukcióban abban ragadható meg, hogy a

dékkal látta el, aláírta és megpecsételte. Vö. Pomogyi: i.m. 1068-1069. o.

[14] Az uralkodó „a szentesítés megtagadását időbeli korlátok nélkül gyakorolhatta, kötetlen számban (vagyis egy törvény kapcsán többször is), s nem lehetett elhárítani egyszerű szavazással: ezzel a törvényalkotási eljárás tulajdonképpen újraindult. Az abszolút hatály tehát azt jelentette, hogy amíg az uralkodó érdemben nem ért egyet a törvénnyel, azt visszaküldhette a törvényhozásnak, s a törvényhozási eljárás ezzel újra megnyílt." Kukorelli István alkotmánybírónak a 62/2003. (XII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. ABH 2003. 637, 660

[15] Vö. Szabó István: Az államfői jogkör alkotmányos kérdései 1848 és 1946 között. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban. (Szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 157. o.

[16] Vö. Szalai András: Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya. Pro Publico Bono 2011. 2. szám 90. o. „Az elhárítás, vagyis ahogyan a parlament (a kormánypárti többség) felülbírálhatja az államfő vétóját, azért az egyik legfontosabb tényező, mert ez határozza meg, hogy milyen tényleges következménye van az államfő által visszaküldött törvény sorsának." Szalai: i.m. 90-91. o.

[17] Tóth Gábor Attila megjegyzi, hogy „az államfői vétó nem sine qua nonja az alkotmányos demokráciáknak. Egykamarás parlamenttel rendelkező, nem föderális államban mégis olyan deliberatív, participatív minőséget javító szerepe lehet, mint ami például a demokratikus felépítésű második kamarákat jellemzi a föderális államokban." Tóth: i.m. 15. o.

[18] G. Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Akadémiai Kiadó, Budapest 2003. 191. o.

[19] A prezidenciális kormányzati rendszer sajátosságairól lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009. 344-347. o.

parlament által elfogadott törvények végrehajtásáért jogilag – lévén a végrehajtó hatalom az ő kezében van – az elnök a felelős.[20] A vétójog azt hivatott biztosítani, hogy ha az elnök a parlament által elfogadott törvénnyel nem ért egyet, legyen lehetősége ezt az egyet nem értést kifejezésre juttatnia, és a *parlamentet a törvényi döntés átgondolására kényszerítenie*. E jog azonban itt sem jelenti a parlament döntésének ellehetetlenítését, illetve végleges megszüntetését, pusztán ennek *újbóli megfontolását* teszi lehetővé. A *parlamentnek* ugyanis *joga van az elnöki vétót elhárítani*, ami általában a törvény minősített többséggel történő újbóli elfogadásával valósítható meg. Ennek indoka – a hatalmi ágak következetes elválasztásának elvére tekintettel – az, hogy a törvényről a parlament dönt, mégpedig saját mérlegelése, belátása és a választók irányában fennálló politikai felelőssége szerint.

b) Hasonló érv hozható fel a *félelnöki* (szemiprezidenciális) *kormányzati rendszerek esetében* az elnöki (államfői) vétó mellett. E kormányzati rendszerben az *államfőnek szintén vannak végrehajtó hatalmi jogosítványai*, ezért a vétójog gyakorlásának szintén az ad értelmet, hogy az államfő ellenvetéssel éljen a parlamenti többség által elfogadott törvényekkel szemben, mivel ezek végrehajtásában neki is közre kell működnie. A vétójog itt is egyet nem értést juttat kifejezésre, de nem eredményezheti a parlamenti döntés végleges megakadályozását, ezért lehetőség van a vétó elhárítására.

c) A *parlamentáris kormányzati rendszerekben* az államfő rendszerint nem része a végrehajtó hatalomnak,[21] ez a parlamenti többség bizalmától függő és neki felelős kormány kezében van. Ezekben a kormányzati rendszerekben ezért *nem jellemző az államfői vétójog*,[22] de ez alól természetesen – mint például Magyarország is – *vannak kivételek*.[23] Ez az államfői hatáskör ezekben a rendszerekben általában a *törvényhozás feletti ellenőrző jogkört és alkotmány-, illetve jogvédő funkciót jelent*, vagyis *sajátos kontrollt* tesz lehetővé.

3. A vétójog formái

Az elnöki/államfői vétójognak a szakirodalomban *többféle formája* és *csoportosítása* ismert: megkülönböztethető egyrészt az ún. *csomagvétó*, továbbá a *részleges vétó*, valamint a *zsebvétó* intézménye,[24] *másrészt* a vétó során a törvények *tartalmi (anyagi) és formai (alaki) vizsgálata*.[25] Az előbbi csoportosítás az intézmény terjedelme, illetve következménye, az utóbbi a vizsgálati jog lényege szerint különböztet.

a) A *csomagvétó* esetén e jog gyakorlója a *törvényt a maga egészében utasíthatja el*. A csomagvétó azonban az összes vétóhatalom közül a legkevésbé hatékony eszköz, mert az elnököt az elé az alternatíva elé állítja, hogy vagy elveti az egész „csomagot", vagy átengedi a törvényt, azaz nincs lehetősége egyes – neki nem tetsző – részek kiemelésére.[26] A *részleges vétó* – ezzel szemben – lehetővé teszi az el-

[20] A közjogi felelősségre vonás intézményét pl. az USA-ban az impeachment biztosítja.
[21] Vagy ha mégis, ez nem jelenti a kormányzati politika aktív alakítását.
[22] Nem ismeri a vétójogot pl. az osztrák és a német alkotmány.
[23] Pl. a lengyel alkotmány a 122. cikk (3)-(6) bekezdéseiben mindkét vétóformát ismeri. Az észt alkotmány szintén mind a politikai, mind az alkotmányossági vétóról rendelkezik. A 107. cikk (2) bekezdése szerint „[a] köztársasági elnök jogosult arra, hogy a Parlament által elfogadott törvényt ne hirdesse ki, hanem visszaküldje tizennégy napon belül a Parlament elé, elutasításának indokolásával. Ha a parlament a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt módosítások nélkül elfogadja, azt a köztársasági elnök kihirdeti, vagy a Nemzeti Bírósághoz fordul azzal a kérelemmel, hogy nyilvánítsa a törvényt alkotmányellenesnek. Ha a Nemzeti Bíróság a törvényt alkotmánnyal összhangban levőnek nyilvánítja, a köztársasági elnök a törvényt kihirdeti." A cseh alkotmány 62. cikk h) pontja szerint a köztársasági elnök csak politikai vétóval rendelkezik: „az alkotmányos törvény kivételével visszaküldi a Parlamentnek az elfogadott törvényt." A szlovák alkotmány 87. cikk (2) bekezdés azt tartalmazza, hogy „[a]mennyiben a Szlovák Köztársaság elnöke megjegyzésekkel visszaküldi a törvényt, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa azt ismételten megvitatja, és amennyiben elfogadja, a törvényt ki kell hirdetni." Az olasz alkotmány 74. cikk (1) bekezdése hasonlóan fogalmaz: „[a] törvények kihirdetése előtt a köztársasági elnök indokolással ellátott üzenetben kérheti a kamaráktól, hogy hozzanak új döntést." A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „[a]mennyiben a kamarák nem változtatják meg döntésüket, a törvényt ki kell hirdetni."
[24] Vö. Sartori: i.m. 190. o.
[25] Szabó: Az államfő jogállása… 205. o.
[26] Vö. Sartori: i.m. 191. o.

nöknek, hogy egyes részek törlésével, egyes rendelkezések vagy intézkedések megsemmisítésével *beavatkozzon a törvény szövegébe*, ami az adott törvény teljes átdolgozását eredményezheti. Igaz, hogy a részleges vétót is – a megfelelő parlamenti többséggel – felül lehet bírálni, de ez a vétó biztosítja az elnök számára, hogy útját állja az ún. törvényhozási protekcionizmusnak.[27] A *zsebvétó* (vagy csendes vétó) intézménye pedig azt teszi lehetővé, hogy ha az elnök megtagadja adott törvény aláírását, de azt a megadott határidő lejárta előtt nem is tudja visszaküldeni a parlamentnek, mert a törvényhozó szerv – pl. az elnök politikai pártállásával megegyező, vagy őt támogató képviselők kezdeményezésére – időközben huzamosabb időre elnapolta az ülését, akkor a törvényjavaslat az elnök „zsebében" marad. Ez lényegében végleges vétót jelent, mivel ennek érvénytelenítésére a parlament nem képes. A vétóhatalom hatékonysága tehát nyilvánvalóan attól is függ, hogy azt parlamenti ellenakcióval mennyire könnyű vagy nehéz semmissé tenni.[28]

b) A vétójog gyakorlásánál a *törvények ellenőrzésének két alapvető* – tartalmi és formai – *konstrukciója* ismert. *Tartalminak* tekinthető a vizsgálat, ha a törvény szövegének jelentését elemzik, és ebből vonnak le következtetéseket. *Formai* elemzésről akkor lehet beszélni, ha azt ellenőrzik, hogy a törvény az elfogadásához szükséges külső kellékekkel rendelkezik-e.[29] A vétójog gyakorlására elvileg mindkét vizsgálat eredménye alapján lehetőség van akkor, ha az elnök a törvényt a parlamenthez visszaküldheti. Mind a tartalmi, mind a formai vizsgálat alapján, mind pedig a vétóra okot adó körülmény szerint lehetséges ennek az intézménynek a további differenciálása is.

ba) Ha a törvény – akár formai okból, akár tartalmát tekintve – alkotmánysértő, akkor *alkotmányossági vétó* gyakorolható. Megjegyzendő azonban, hogy alkotmánysértés esetén az államfőnek *más eszköz is* rendelkezésére állhat, mint például az előzetes normakontroll kezdeményezése, amely a vétó speciális eseteként is felfogható. Ez utóbbi lehetőség természetesen csak akkor állhat fenn, ha létezik olyan alkotmányvédő szerv, amelyik az előzetes normakontroll hatáskört gyakorolja. Ebben az esetben a törvénnyel kapcsolatos államfői vétó nem közvetlenül a parlamentnek való visszaküldési jogot jelenti, hanem az alkotmányvédő szerv eljárásának kezdeményezését. Az államfőt e szerv eljárásának eredményeként illetheti meg a törvény parlamentnek való visszaküldése.[30] E vétóforma sajátossága tehát az, hogy a vétóra okot adó körülmény tényleges elbírálására az államfő nem jogosult, őt *csak* az a *kezdeményezési jog* illeti meg, hogy az alkotmánybíráskodást végző szervhez fordulhat, és csak ennek az alkotmánysértést megállapító döntése után van lehetősége a törvény visszaküldésére, vagy már nem is játszik szerepet.

bb) Politikai vétóról szokás beszélni akkor, ha az államfő *bármely okból* élhet vétójogával, vagyis akár tartalmi, akár formai okokból nem ért egyet a parlament által elfogadott törvénnyel. Az alkotmányossági és a politikai vétó megkülönböztetésének azonban csak akkor van értelme, ha a két vétóforma – vagy a kezdeményezésre okot adó körülmények, vagy az eljárási szabályok, vagy pedig az érdemi döntéshozatalra vonatkozó jogosultság szempontjából – elkülönül egymástól.

II. A köztársasági elnöki vétó a magyar alkotmányos rendszerben

A magyar Alaptörvény a köztársasági elnöki vétónak a törvényhozásban *két formáját* ismeri, amelyek azonban *részben összekapcsolódnak*, *részben kizárják egymást*. Ebből adódóan indokolt az államfői vétó *két formáját külön-külön és együttesen is* vizsgálni. Egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy az *államfői tisztséghez*, annak jellegéhez az *alkotmányossági vétó jóval közelebb áll*, *mint a politikai vétó*, mert az alkotmány a köztársasági elnök feladatává

[27] „Azaz annak a gyakorlatnak, hogy a törvénytervezetekbe… tisztán helyi választókerületi vagy kliensi érdekeket szolgáló sallangokat gyömöszöljenek bele." Sartori: i.m. 191. o.
[28] Sartori: i.m. 192. o.
[29] Vö. Szabó: Az államfő jogállása… 205. o.
[30] A kezdeményezéssel az államfő akár már ki is eshet a további eljárásból.

teszi, hogy őrködjön az államszervezet demokratikus működése felett, ennek következtében az államfő részese a legszélesebb értelemben felfogott alkotmányvédelemnek.[31]

a) Az államfő *egyik lehetősége* az, hogy ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára nem küldte meg az Alkotmánybíróságnak – a törvényt *megküldi* az Alkotmánybíróságnak. Ez az államfői vétó tehát *lényegében* nem más, mint *előzetes normakontroll kezdeményezése* az Alkotmánybíróságnál: alkotmányossági vétóval a köztársasági elnök az Alaptörvény védelmére hivatott szerv – az Alkotmánybíróság – intézményét kapcsolja be a törvény vizsgálatába, vagyis az alkotmányossági vétó eredménye az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll során hozott döntésének eredményétől függ, ezért a törvény Alkotmánybíróságnak való megküldése *speciális államfői vétóként* értendő. A köztársasági elnök e lehetőséggel azonban *csak akkor* élhet, *ha az Országgyűlés* maga *nem kezdeményezett előzetes normakontrollt.*[32] Ha ugyanis a parlament e lehetőséget kihasználta, akkor a köztársasági elnök e vétójoga gyakorlására nem jogosult, vagyis az Országgyűlés által kezdeményezett előzetes normakontroll indítványozása *kizárja* az államfői alkotmányossági vétót. Ez *részben* magyarázható azzal, hogy ha a parlament indítványa alapján az Alkotmánybíróság már megvizsgálta a törvény Alaptörvénnyel való összhangját, akkor ugyanennek a törvénynek az ismételt megvizsgálását ne kérje a köztársasági elnök, mert ez a törvényhozási eljárás elhúzódásához vezet. *Másfelől* viszont az államfői vétó ilyen értelmű korlátozása lehetővé teszi azt, hogy az *Országgyűlés a saját kezdeményezésével megakadályozza* a köztársasági elnök előzetes normakontroll eljárását, mert fennáll a lehetősége annak, hogy a *mindenkori parlamenti többség a saját előzetes normakontroll indítványával ellehetetlenítse vagy kiüresítse az államfői alkotmányossági vétó gyakorlását.*[33] Az Alaptörvény *kifejezetten nem* rendelkezik arról, hogy a köztársasági elnök e jogával a *törvény aláírása előtt vagy után* élhet-e. Abból a rendelkezésből viszont, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését,"[34] *kétséget kizáróan* arra lehet következtetni, hogy az államfő az alkotmányossági vétó kezdeményezésével *csak a törvény aláírása előtt élhet*. Ezt az értelmezést az is alátámasztja, hogy ha a köztársasági elnök a megküldött törvényt aláírja, akkor el kell rendelnie annak kihirdetését, vagyis az aláírás után már csak a kihirdetésről rendelkezhet.[35]

[31] Az Alkotmány magyarázata. (Szerzők: Balogh Zsolt, Holló András, Kukorelli István, Sári János) KJK KERSZÖV, Budapest 2002. 348. o. Bragyova András megfogalmazásában a köztársasági elnök egyik legfontosabb szerepe a custode constitutionis, amelynek az elnök – az előzetes normakontrolt alkalmazva – az Alkotmánybíróság közbejöttével tesz eleget. Vö. Bragyova: i.m. 64. o.

[32] Az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak."

[33] Ez arra vezethető vissza, hogy a HHsz. 75. § (2) bekezdése szerint „[a] normakontroll-javaslatban foglalt szövegszerű indítványnak az Alkotmánybíróságról szóló törvény előírásainak megfelelő határozott kérelmet kell tartalmaznia, továbbá meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló törvényben előírt követelményeknek." A határozott kérelem formai és tartalmi követelményeit Abtv. 52. §-a foglalja össze. E § (1b) bekezdés c) pontja szerint egyértelműen meg kell jelölni az Alkotmánybíróság által „vizsgálandó jogszabályi rendelkezést", és ugyanennek a bekezdésének az e) pontja szerint „az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés… miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével…" Ha pedig az Országgyűlés az előzetes normakontroll indítványozásánál nem az egész törvényt, hanem csak valamely törvényi rendelkezést tart alaptörvény-ellenesnek, akkor ugyanennek a törvénynek más rendelkezései alaptörvény-ellenessége vizsgálatát a köztársasági elnök már nem kérheti. Ez azért azért is okozhat problémát, mert ilyen esetben az államfőnek az általa alaptörvény-ellenesnek tartott törvényt is alá kell írnia, és kihirdetését el kell rendelnie.

[34] Alaptörvény 6. cikk (7) bek.

[35] Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 2. mondatával.

Mivel az alkotmány szerint a köztársasági elnöknek az Országgyűlés elnöke által aláírt és megküldött *törvényt öt napon belül alá kell írnia*,[36] ezért *öt nap áll rendelkezésére*, hogy *döntsön*: kezdeményez-e alkotmányossági vétót vagy sem. Ha kezdeményezett, akkor „a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi."[37] A köztársasági elnök tehát csak elindítója, kezdeményezője az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó előzetes alkotmányossági vizsgálatnak. A kezdeményezésről az Alkotmánybíróság – soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül – határoz, amelynek során dönt az alaptörvény-ellenesség kérdésében.[38] Az *alkotmányossági vétónál* a vétóra okot adó – tartalmi vagy formai – körülmény tényleges elbírálását a testület végzi, az *államfőt csak a kezdeményezési jog* illeti meg. A testület határozata *erga omnes és ipso iure mindenkire nézve kötelező*, beleértve a köztársasági elnököt és az Országgyűlést is. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor a *köztársasági elnök* a törvényt az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt *visszaküldi az Országgyűlésnek*,[39] és a *parlament* a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében *újratárgyalja*. Az újratárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök *ismételten kérheti* az Alkotmánybíróságtól,[40] de az államfő ismét csak akkor, ha a parlament nem élt előzetes normakontroll kezdeményezési jogával. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.

b) Az Alaptörvény *másfelől* egyértelműen rögzíti a *felfüggesztő politikai vétó* alkalmazásának lehetőségét: az államfő *bármely* – akár tartalmi, akár formai – *okból* élhet vétójogával, *ha nem ért egyet* a parlament által elfogadott törvénnyel, *kivéve az alaptörvénysértést*, mivel ez utóbbi esetben az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia,[41] vagyis erre nem alapozhatja a törvény parlamentnek történő visszaküldését.[42] Az Alaptörvény szerint ugyanis, ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével *nem ért egyet* – és az Alkotmánybíróságnál nem élt az előzetes normakontroll jogával –, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével, *egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti* az Országgyűlésnek, amely a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz.[43] A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés előzetes normakontroll eljárást kezdeményezett, de az Alkotmánybíróság a parlament határozata alapján lefolytatott vizsgálat során nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.[44] A *parlamenti kezdeményezés* tehát az *államfő politikai vétójogának gyakorlását nem akadályozza* meg, de ha az államfő maga kért alkotmányossági vizsgálatot, akkor a politikai vétójogát már nem gyakorolhatja. Ebből pedig az is következik, hogy ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, akkor alkotmányossági vétót kell gyakorolnia, ennélfogva ilyen esetekben a politikai vétója kizárt. A *politikai vétó* esetében a parlament jogosult a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt *akár változtatás nélkül* elfogadni, ráadásul az adott törvényre előírt többséggel, vagyis a vétó *elhárítása nem igényel minősített többséget*.[45] Ha viszont a köztársasági elnök

[36] Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 2. mondatával.
[37] Alaptörvény 6. cikk (4) bek.
[38] Alaptörvény 6. cikk (6) bek. Vö. továbbá a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651
[39] Lásd erről a HHsz. 79. §-át.
[40] Alaptörvény 6. cikk (8) bek. „A köztársasági elnök megismételt törvényességi vétója azt a célt szolgálja, hogy ne válhassanak a jogrendszer részévé olyan törvények, amelyek megalkotására az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésével került sor." 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347, 407
[41] Alaptörvény 6. cikk (4) bek.
[42] Megjegyzendő azonban, hogy ha a köztársasági elnök alaptörvénysértés esetén is politikai vétójogával él, ennek nincs sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szankciója, így ennyiben az államfő mérlegelésén múlik, hogy melyik vétóformát alkalmazza. Ennek ellenére ez a megoldás a vétójoggal való visszaélést jelent, amelyet az államfőnek feltétlenül el kell kerülnie, mert mind az intézmény, mind a személyes presztízsének csökkenését eredményezi.
[43] Lásd erről a HHsz. 78. §-át.
[44] Alaptörvény 6. cikk (5) bek.
[45] Ebből az a következtetés is levonható, hogy a politikai vétó a következményét tekintve kevésbé jelentős, mint az alkotmányossági vétó.

egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az *Országgyűlés módosítja*, akkor az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata – az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök előzetes normakontroll-indítványa alapján – *kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással* kérhető az Alkotmánybíróságtól, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesültek*. Ebben az esetben az *alkotmányossági vétónak két tárgyi korlátja* van: *egyfelől* az, hogy ilyenkor *kizárólag csak a módosított rendelkezésekre* vonatkozhat, a nem módosítottakra nem. *Másfelől* – az előző mellett, vagylagosan – akkor, ha a módosítás során az *Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket megsértették*, vagyis kizárólag az alkotmányi szintű eljárási követelmények sérelme szolgálhat alapul, más – törvényi vagy határozati házszabályi – rendelkezések megsértése nem. Az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények közé tartozik az, hogy a törvénykezdeményezésnek az arra jogosulttól kell származnia,[46] a törvényt az Országgyűlésnek kell elfogadnia,[47] a házelnöknek öt napon belül alá kell írnia és a köztársasági elnöknek meg kell küldenie. Ha viszont a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés *változatlan szöveggel* fogadja el, a köztársasági elnök *már csak a törvény megalkotására* vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesülésére* tekintettel kérheti az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát,[48] vagyis itt *már csak az eljárási alaptörvénysértés miatt* kerülhet rá sor.

A politikai vétónál az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a köztársasági elnök e jogával a *törvény aláírása előtt* élhet, vagyis a politikai vétó gyakorlására rendelkezésre álló ideje itt is *öt nap*: ezalatt kell határoznia arról, hogy a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi-e. Ha az államfő élt a visszaküldési jogával, akkor az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz.

III. A köztársasági elnök vétójoga

1. A vétójog mint államfői hatáskör

a) A törvény-visszaküldési jog – mint politikai vétó – és az Alkotmánybíróságnak való megküldés – mint sajátos alkotmányossági vétó – a *köztársasági elnök* – Alaptörvényben biztosított – *hatásköri jogosítványai*. Az államfő e jogköreinek gyakorlásával is *őrködik az államszervezet*, és így a törvényhozó *demokratikus működése felett*.[49] Az *őrködés* ugyanis itt kifejezetten *ellenőrző jogkörben* testesül meg.[50] A köztársasági elnök *a törvény visszaküldésére vonatkozó jog gyakorlásával*, illetve az előzetes normakontrollra irányuló eljárás kezdeményezésével *a törvényhozó hatalom részben politikai*, részben (alkotmány)jogi *kontrollját látja el*.[51] Az államfő e hatáskörének azonban *illeszkednie kell a köztársasági elnöki intézmény alkotmányjogi konstrukciójához*, vagyis az Alaptörvény által kialakított parlamentáris kormányzati rendszer egésze szempontjából kell értelmezni. Erre azért van szükség, mert a köztársasági elnök feladatát az Alaptörvényben meghatározott jogosítványokon keresztül teljesíti,[52] vagyis csak az abban foglaltaknak megfelelően járhat el. A köztársasági elnök egyetlen hatásköre sem emelhető ki ugyanis ebből a rendszerből olyan értelemben, hogy ezt az Alaptörvény más előírásaira tekintet nélkül lehetne konkretizálni.[53] A

[46] Ez azonban itt – lévén a törvény újratárgyalásáról van szó – nem játszik szerepet, mert ha eleve ez okozott sérelmet, akkor a köztársasági elnöknek nem politikai, hanem alkotmányossági vétót kellett volna gyakorolnia.

[47] Ebben az esetben az Országgyűlés határozatképessége és a törvény elfogadásához szükséges többség megléte vizsgálható.

[48] Alaptörvény 6. cikk (9) bek. Az alaptörvényi szabályozás – ellentétben a korábbi Alkotmánnyal – a politikai vétó alkalmazásakor, ha korlátozott módon és mértékben is, de lehetővé teszi az alkotmányossági vétó gyakorlását. Indokolt megemlíteni, hogy a köztársasági elnök e jogosítványa a törvényalkotási folyamat ismételt megakasztását, esetleges elhúzódását eredményezheti, még akkor is, ha az alkotmánybírósági eljárás időtartama korlátozott.

[49] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 650

[50] Vö. a 36/1992. (VI. 10.) AB határozattal. ABH 1992. 207, 212

[51] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 650

[52] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637

[53] Az alkotmányértelmezés ugyanis – amennyiben nemcsak a szöveg jelentéstartalmát kívánja megállapítani, hanem az alkotmányban nem eldöntött kérdésre

törvény-visszaküldési jog és az előzetes normakontroll kezdeményezése az önálló államfői hatáskörök részelemének tekinthető.

b) Az alkotmánybírósági értelmezés szerint a köztársasági elnöknek a törvény-visszaküldésre, illetve az előzetes normakontrollra vonatkozó döntései *önállóan gyakorolt jogkörei*, de csupán *kezdeményező jellegűek*: *nem* minősülnek *önálló politikai döntésnek*, mivel *nem véglegesek* és *nem felülbírálhatatlanok*, mert a döntési láncban még további döntések lesznek, amelyek az elnököt is kötelezik.[54] A köztársasági elnök dönthet arról, hogy a törvénnyel szembeni aggályai alkotmányos jellegűek-e, illetve, hogy a törvény vagy az elfogadásához vezető eljárás hibái/hiányosságai elérik-e az alaptörvény-ellenesség szintjét, vagy pedig a kifogásai más jellegűek.[55] A törvény Országgyűlésnek való visszaküldése vagy az Alkotmánybíróságnak való megküldés tehát olyan döntés, amely meghozatala az *elnök belátásától* és mérlegelésétől *függ*: az államfőnek – az alkotmányi keretek között – *van cselekvési-mérlegelési szabadsága* abban az értelemben, hogy *él-e az Országgyűlésnek történő visszaküldési jogával*, illetőleg kezdeményez-e előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságnál, vagy pedig a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését. Annak eldöntése, hogy gyakorolja-e vétójogát, *saját mérlegelési körébe tartozik*, de ennek elmaradásáért felelősségre nem vonható, mert adott törvény alaptörvény-ellenességéről végérvényesen csak az Alkotmánybíróság dönthet, a *köztársasági elnök* ezt legfeljebb *csak vélelmezheti*, miként azt is, hogy az adott törvény alkotmányos. Az Alaptörvény tehát *részben választási lehetőséget* ad az államfőnek arra, hogy *melyik vétóval éljen*, de az államfő *választása saját magát is köti*: adott törvény esetében *csak az egyik vétóformát* választhatja, de a politikai vétót csak akkor, ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését nem tartja az Alaptörvénnyel ellentétesnek. Ha igen, akkor *köteles alkotmányossági vétójával* élni,[56] ami viszont a *politikai vétójoga gyakorlását kizárja*. E döntések meghozatala azért *függ a köztársasági elnök belátásától*, mert nem kötelessége a vétót gyakorolni,[57] és erre az államfő valójában *nem is kötelezhető*.[58] Másrészt az államfő e döntései nincsenek sem jóváhagyáshoz, sem ellenjegyzéshez kötve, vagyis *senki sem viseli értük a politikai felelősséget* az Országgyűlésben. Ennek alapján a törvény-visszaküldési jogát, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezését önálló politikai döntésként lehetne meghatározni, de ezt a kategóriát az Alkotmánybíróság olyan döntésekre alkalmazta, amelyek véglegesek és felülbírálhatatlanok. A köztársasági elnök visszaküldésre, illetve az Alkotmánybíróságnak való megküldésre vonatkozó döntései *annyiban véglegesek és felülbírálhatatlanok*, *amennyiben nincsenek más szerv jóváhagyásához*, vagy utólagos jóváhagyásához *kötve*, vagyis a visszaküldés nem igényli más szerv döntését. *Nem minősülnek véglegesnek és felülbírálhatatlannak* viszont abból a szempontból, hogy az államfő e döntései beágyazódnak a legfelső állami szervek döntési mechanizmusába, és *ha az Országgyűlés változtatás nélkül újra elfogadta* a visszaküldött törvényt, vagy az Alkotmánybíróság nem állapította meg az alaptörvény-ellenességet, *ezek a döntések a köztársasá-*

adandó választ is ad – az Alaptörvény konkretizálását is jelenti.

[54] Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 202

[55] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651

[56] Az alkotmányossági vétónak egyetlen legitim indoka van, mégpedig az, hogy az államfő szerint a törvény alkotmányellenes, „és ilyen esetben nincs mérlegelés: a törvényt nem szabad aláírni, hanem meg kell küldenie az Alkotmánybíróságnak." Tóth: i.m. 15. o.

[57] Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 52

[58] Az Alaptörvényt sértő törvény esetében elvileg felvethető az államfő kötelessége, mivel az államfő felelősséggel tartozik az alaptörvénysértésekért [Alaptörvény 13. cikk (2) bek.]. Ezért elvárható, hogy csak alkotmányos törvényeket írjon alá és rendelje el a kihirdetését, vagyis ha adott törvény alkotmányellenes, akkor előzetes normakontrollt kell kezdeményeznie. Ha e szabályt szigorúan értelmezzük, akkor a köztársasági elnöknek minden törvény esetében előzetes normakontrollt kellene kezdeményeznie, hogy elkerülje a felelősségre vonást. Ez azonban – számos ok miatt – az Alaptörvényből nem vezethető le. Egyébként is azt, hogy adott törvény alaptörvénysértő-e vagy sem, mindenkire nézve kötelező erővel csak és kizárólag az Alkotmánybíróság állapíthatja meg. Ha az államfő nem kezdeményez előzetes normakontrollt, hanem a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését, akkor a kihirdetést követően megnyílik az utólagos normakontroll lehetősége.

gi elnökre is kötelezőek.[59] Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az államfő nem élhet más hatáskörének gyakorlásával, csak azzal, amelyet az Alaptörvény erre az esetre megállapított: egyfelől, hogy a politikai vétójának gyakorlása után – változtatás nélküli parlamenti döntést követően – a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesülésére* tekintettel kérheti csak az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát, *másfelől*, hogy a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését. Ebből pedig az következik, hogy a *vétójog gyakorlását* valójában *kötött hatáskörnek* kell tekinteni.

c) A törvény visszaküldésével, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az államfőnek ezek a jogosítványai nem az általános törvényhozási folyamatban biztosított részjogosítványai, hanem olyan különleges eszközök, amellyel a köztársasági elnök a törvényhozó eljárását követően, vagyis azután élhet, hogy az Országgyűlés az eljárást már befejezte.[60] Mivel az államfő egyet nem értésének kifejezésére nem az általános törvényhozási eljárás részeként kerül sor, ezért ez *az alkotmányos szervek közötti vitát jeleníti meg*.[61]

2. A vétójog alanya, címzettje és formája

a) E feladat- és hatáskör *alanya csak és kizárólag* a *köztársasági elnök* lehet, ugyanis más szerv ilyen jogosítvánnyal nem rendelkezik. E jog *nem ruházható át*, és az *államfő e jogkörében nem is helyettesíthető*, kivéve az Országgyűlés elnöke általi általános helyettesítés esetét.[62]

b) A köztársasági elnök által a politikai vétó miatt visszaküldött törvény általános *címzettje* – az alaptörvényi rendelkezés következtében – az *Országgyűlés*. *Konkrét címzettként* – a határozati házszabályi rendelkezés alapján – az *Országgyűlés elnöke* jelölhető meg.[63] Az *Alkotmánybíróságnak való megküldés* esetében a *címzett* az *alkotmányvédő szerv*: „az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni."[64]

c) A *visszaküldött törvény indítványi jellegét* a határozati házszabály állapítja meg, amely szerint ez az *Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szereplő nem önálló indítványnak*,[65] *átiratnak* minősül, amelyet azonban – az általános helyettesítés esetét leszámítva – kizárólag a köztársasági elnök nyújthat be.

ca) A *politikai vétónál* abból a rendelkezésből, hogy a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi az Országgyűlésnek, az következik, hogy az államfőnek ún. „megfontolásra visszaküldő levelet" kell írnia,[66] vagyis észrevételeit *írásban* kell megfogalmaznia, *nem elegendő* tehát *a szóbeli* közlés. Az „észrevételeinek közlésével" kitételből pedig az következik, hogy ez *formai követelmény*, vagyis a levélnek tartalmaznia kell az államfői észrevételeket, amiből ki kell derülnie, hogy melyek azok a szempontok, amelyek miatt a köztársasági

[59] Tóth Gábor Attila szerint ezért ezek nem jelentenek valódi vétót, mert „az államfő nem képes egyedül megakadályozni a törvény érvényessé és hatályossá válását." Tóth: i.m. 15. o.

[60] Teljes egészében lezajlott a törvényjavaslat parlamenti vitája, az Országgyűlés a zárószavazás során döntött a törvényjavaslat elfogadásáról, azt az Országgyűlés elnöke aláírta, és aláírás céljából megküldte a köztársasági elnöknek. Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 650 és köv.

[61] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 651

[62] A korábbi Alkotmány 29/E. § (1) bekezdése kimondta, hogy a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha az államfő megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetve az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából sem küldhet meg. E korlátozást azonban az Alaptörvény már nem tartja fenn, az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogköre teljesnek mondható. Lásd az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdését.

[63] A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele [HHsz. 78. § (1) bek.], és alaptörvény-ellenesség miatti visszaküldő levele [HHsz. 79. § (1) bek.] az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában szereplő nem önálló indítványok [lásd a HHsz. 2. melléklet 62. és 63. pontját], és mint irományokat a házelnökhöz címezve kell benyújtani [HHsz. 30. § (1) bek.].

[64] Abtv. 53. § (1) bek.

[65] HHsz. 2. melléklet 62. és 63. pont

[66] HHsz. 2. melléklet 62. pont

elnök a törvényt újratárgyalásra visszaküldi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében *nincs formális indokolási kötelezettsége*, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel.[67] „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – az alkotmányos jelentőségű hatáskörök jóhiszemű gyakorlásából, a kölcsönös segítség elvéből következően – a köztársasági elnöknek úgy kell – a törvény visszaküldésével együtt – észrevételeit közölnie, hogy azok *alkalmasak legyenek a törvény érdemi újratárgyalására vonatkozó eljárás megindítására*, lefolytatására. Ebből következően a köztársasági elnök minden esetben köteles az észrevételeit közölni, azokat az átiratba belefoglalni."[68]

cb) Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az *Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt* küldi vissza a törvényt az Országgyűlésnek, akkor alaptörvény-ellenesség miatti *visszaküldő levelet* kell megfogalmaznia.[69] Ebből következik, hogy a törvény visszaküldése ebben az esetben is *csak írásban* történhet, de az államfőnek nem kell az észrevételeit külön megfogalmaznia, mert a visszaküldés indokát az alkotmánybírósági döntés jelenti. Ha viszont az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt *nem küldheti vissza*, hanem köteles haladéktalanul aláírni és a kihirdetését elrendelni.

cc) Ha a köztársasági elnök a törvényt az *Alkotmánybíróságnak küldi meg*, az észrevételei közlésének követelménye a testület előtti eljárás indításának általános szabályaiból adódik: a köztársasági elnök írásbeli indítványának is *határozott kérelmet* kell tartalmaznia,[70] vagyis az államfőnek ebben az esetben – többek között – szintén közölnie kell, hogy miért tartja a törvényt vagy valamely rendelkezését alaptörvény-ellenesnek.

3. A vétójog jogalapja

a) A *politikai vétónál* a vonatkozó alkotmányszöveg alapján a *visszaküldés jogalapja bármi* lehet, *kivéve* az *alaptörvénysértést*, mivel ilyenkor a köztársasági elnöknek az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia,[71] vagyis erre nem alapozhatja a parlamentnek való visszaküldési jogát. A köztársasági elnök mérlegelési horizontja a visszaküldésnél rendkívül tág, az egyet nem értésnek a többségi akarathoz képest számos társadalmi, gazdasági, politikai oka lehet.[72] Ezek az okok – az alaptörvénysértés kivételével – mind formai, mind tartalmi szempontot jelenthetnek, de nem egyértelmű e kettő elválasztása: a köztársasági elnök egyszerre teheti-e meg formai és tartalmi észrevételeit, vagy külön-külön kellene-e jogát gyakorolnia.[73] Mivel az Alaptörvény adott törvény esetében *csak egyetlen* alkalommal – és csak akkor, ha az államfő nem kezdeményezett előzetes normakontrollt – teszi lehetővé a visszaküldést,[74] értelemszerűen mindkét szempont egyidejű alkalmazására van lehetősége. Az *előzetes normakontroll kezdeményezésénél* – ami viszont csak feltételezett alaptörvénysértés esetén alkalmazható, és csak akkor, ha az Országgyűlés e jogával nem élt – a *jogalap szintén tartalmi és formai lehet*, az alaptörvény-ellenesség megállapítására sor kerülhet formai, eljárási szempontból, és természetesen anyagi jogi szempontból is. A köztársasági elnök a *saját maga által kezdeményezett törvény esetében is élhet a vétó intézményével*, mert ezt az Alaptörvény nem zárja ki. Ezért az államfő jogosultsága az általa kezdeményezett törvény elfogadása után szintén irányulhat mind a visszaküldésre, mind az előzetes normakontroll kezdeményezésére. E megoldást indokolja az is, hogy a parlamenti törvényhozási eljárás során lehetőség

[67] 675/B/2001. AB határozat. ABH 2002. 1320, 1326
[68] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 646
[69] HHsz. 2. melléklet 63. pont
[70] Abtv. 22. § (2) bek.
[71] Alaptörvény 6. cikk (4) bek.
[72] Az Alkotmány magyarázata. 346-347. o.
[73] Szabó István szerint formai hiba esetén az államfő köteles lehet arra, hogy a hitelesítést megtagadja, és a hiba korrigálása végett törvényt a parlamentnek visszaküldeni. Ebben az esetben tartalmi kifogásokat nem tud tenni, mivel először a formai hibát kell kijavítani. Vö. Szabó: Az államfői jogkör… 157. o.
[74] Alaptörvény 6. cikk (4) bek. 1. mondat

van a módosító indítványokkal az eredeti javaslatot megváltoztatni.[75]

b) Nincs azonban *kifejezett alaptörvényi korlátja* annak, hogy a *különböző törvények esetében* a köztársasági elnök *milyen gyakran* élhet a *vétójogával*. Ez *látszólag* az államfő tényleges és *erős törvényalkotási közreműködését jelenti*, mert bármelyik törvény esetében bármilyen (de nem alkotmánysértő) formai vagy tartalmi okra hivatkozva gyakorolhatja a törvény-visszaküldési jogát (amennyiben nem kért előzetes normakontrollt), illetve alaptörvény-sértés esetén – ha az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt – az Alkotmánybíróságnak történő megküldés jogát. Hatását azonban jelentősen csökkenti, hogy a törvény-visszaküldés esetén az *Országgyűlés ismételt határozathozatala nincs minősített többséghez kötve*, vagyis könnyen leszavazhatja az államfő átiratában foglaltakat,[76] illetve az alaptörvénysértés erga omnes megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Ennek következtében a politikai vétó hasonló problémát vet fel, mint a köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga: e jog gyakorlása a kezdeményezés parlamenti elvetése esetén visszás helyzetet eredményezhet. Ha viszont az újratárgyalás után minősített többségű határozathozatalt írna elő az Alaptörvény, akkor a köztársasági elnök hatékonyan akadályozhatná meg a törvény elfogadását. Kétséges lenne ez a jogosítvány akkor, ha az államfőnek nincs sem kormányzati, sem a végrehajtásért viselt felelőssége. Bár a köztársasági elnök *elvileg minden törvényt visszaküldhet* az Országgyűlésnek, illetve minden törvény esetében élhet az előzetes normakontroll intézményével – ha ezt az Országgyűlés maga nem kezdeményezte –, de rá is vonatkozik az alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiknek jóhiszemű, a feladataik teljesítését kölcsönösen segítő és együttműködő gyakorlásának követelménye.[77] Ha tehát az államfő minden törvény esetében élne a visszaküldés jogával, vagy az előzetes normakontrollra vonatkozó indítvánnyal, ez *joggal való visszaélésnek* minősülne,[78] mert vétójoga nem arra szolgál, hogy a törvényhozást akadályozza, hanem arra, hogy ennek alkotmányosságát, illetve hatékonyságát segítse. További érv, hogy presztízsveszteséggel kellene számolnia, ha az általa visszaküldött törvényeket a parlament, változtatás nélkül, újra megszavazná, vagy az előzetes normakontroll kapcsán sorozatosan az derülne ki, hogy a törvények nem minősülnek alaptörvény-ellenesnek.

c) A köztársasági elnök törvény-visszaküldési, illetve előzetes normakontrollt indítványozó joga *nincs ellenjegyzéshez kötve*, de ennek valójában nem is lenne értelme. Ha ugyanis a törvényjavaslatot a Kormány nyújtotta be, és ezt a parlamenti többség változtatás nélkül elfogadta, akkor a miniszter(elnök)nek nem áll érdekében a visszaküldéshez, illetve az előzetes normakontrollhoz kapcsolódó ellenjegyzés megadása.[79] Ha viszont a törvénykezdeményezés nem a Kormánytól származik, illetve ha a kormányjavaslat jelentősen átalakult a parlamenti vita során, a Kormánynak akkor sem indokolt a visszaküldés, illetve előzetes normakontroll kapcsán az ellenjegyzéssel a politikai felelősség vállalása. A Kormánynak ugyanis lehetősége van arra, hogy álláspontját a parlamenti vita során közvetlenül – a felszólalások so-

[75] Ez akkor sem lenne kizárható, ha nem lehetne módosító javaslatot benyújtani, mivel a társadalmi körülményeknek – a kezdeményezés és a törvény elfogadása közötti – változása is indokolhatná az átgondolást.

[76] Ennek oka, hogy a köztársasági elnök végül is ne akadályozhassa meg a parlamenti kormányzati többség törvényhozó akaratának érvényesülését. Mivel nem részese a végrehajtó hatalomnak, ezért nincs is szükség arra, hogy minősített többség legyen szükséges az elnöki vétó felülbírálására.

[77] Vö. a 36/1992. (VI. 10.) AB határozattal. ABH 1992. 207, 218

[78] Ez esetleg nyílt politikai állásfoglalás lenne a mindenkori ellenzék mellett, ha minden olyan törvényt visszaküldene, illetve minden törvénnyel szemben előzetes normakontrollt kezdeményezne, amit az ellenzék – akár politikai, akár alkotmányossági indokok miatt – nem támogatott. Ez önmagában pártpolitikai jellegűvé tenné az államfő alkotmányos pozícióját.

[79] Ez utóbbi esetben az előzetes normakontrollhoz kapcsolódó ellenjegyzés megadása vagy megtagadása – azon kívül, hogy a köztársasági elnök tényleges hatáskörét csökkentené – azt is jelentené, hogy a Kormány az alkotmánybírósági döntést megelőzően állást foglal az alkotmányellenesség kérdésében.

rán,[80] a javaslat visszavonásával,[81] a módosításokkal való egyetértéssel[82] –, illetve közvetve – a frakcióüléseken, informálisan – alakítsa. Ha viszont mindezek ellenére a parlament a Kormány szándékával ellentétes törvényt fogadott el, akkor a törvény a Kormányra kötelező, amit tudomásul kell vennie, és ha nem ért vele egyet, akár a parlamenti bizalom elvesztését is kockáztathatja. Ha pedig a Kormány úgy értékeli, hogy az elfogadott törvény az Alaptörvénybe ütközik, akkor a zárószavazás előtt indítványozhatja, hogy Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára küldje meg az Alkotmánybíróságnak.[83]

4. A vétójog tartalma és funkciója

Az Alkotmánybíróság szerint az államfői vétójog az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének *ellensúlyát* képezi a hatalommegosztásnak az alkotmány által szabályozott rendszerében.[84] A köztársasági elnök e hatáskörének gyakorlásával *a törvényhozó hatalom sajátos politikai*, illetve *alkotmányos kontrollját* látja el, attól függően, hogy milyen mértékben veszi igénybe e hatásköreit.[85] Az államfő arról dönt, hogy ha az Országgyűlés által elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt törvénnyel – vagy valamely rendelkezésével – szemben olyan aggályok, vagy szempontok merültek fel, amelyek ugyan az alkotmányellenesség szintjét nem érik el, de valamilyen – szélesebb értelemben vett politikai – okból a parlament jogi aktusával szemben kifogásként vethetők fel, akkor politikai vétójogával él. Ha viszont a köztársasági elnök meg van győződve arról, hogy a neki megküldött törvény, vagy annak valamely rendelkezése alaptörvény-ellenes, és az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt, akkor ő indítványozza az alkotmánybírósági eljárást.[86] Ezek a hatáskörök tehát valójában speciális *ellenőrző jogkört jelentenek*, vagyis *sajátos kontrollt* tesznek lehetővé, és az államfő őrködési funkciójára vezethetők vissza.[87] Ez egyúttal felveti annak a kérdését, hogy ennek a kontrollnak ténylegesen mi a *funkciója*, mi a *tartalma*, és mire terjed ki. A kontroll jellegéből következik, hogy ez – egyrészt az észrevételek megtételén és a *visszaküldésen*, másrészt az előzetes normakontroll kezdeményezésén kívül – mást nem foglalhat magában, *nem tesz lehetővé* ezen túlmenő *beavatkozást*. Erre tekintettel indokolt közelebbről megvizsgálni e sajátos ellenőrzési jog egyes elemeit.

a) A törvény-visszaküldési jognak és az előzetes normakontroll kezdeményezésének – kontrollként – a *hatalmi visszaélések megakadályozását célzó funkciói* vannak. A mindenkori parlamenti többség a törvényhozás során sem tehet meg bármit: a parlamenti demokrácia ugyanis nem azonos a mindenkori parlamenti többség korlátlan hatalmával, mivel a többség hatalmát – a feladatkörök alkotmányos felosztásán túlmenően – korlátozza több minden, köztük – ha csak csekély mértékben is – a köztársasági elnöki hatáskör.[88] Ezért a többség sem alkothat alkotmányelle-

[80] Vö. pl. a HHsz. 36. § (1) és (10) bekezdéseivel, a 38. § (2) és (3) bekezdéseivel, a 39. § (3) bekezdésével, a 47. § (3) bekezdésével stb.
[81] HHsz. 66. § (1) bek.
[82] HHsz. 55. § (1) bek.
[83] Korábban javaslat formájában az is felvetődött, hogy a Kormány is kapjon előzetes normakontroll indítványozására lehetőséget. Az erre vonatkozó kritikát lásd Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2003. 83-84. o. Elvileg az is elképzelhető volna, hogy az ellenzéki képviselők (vagy azok egy csoportja is kapjon előzetes normakontroll kezdeményezési jogot, de Jakab András joggal jegyzi meg, hogy „ez szükségszerűen (a parlamentáris rendszer logikájából fakadóan) obstrukcióba fulladna", mert a legtöbb törvény esetében az ellenzék élne ezzel a jogával. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 241. o.
[84] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637
[85] „[A]z államfőnek a parlamenti többség iránti töretlen bizalma azzal járhat, hogy nem szűri a parlamenti outputot, és így kontroll nélkülivé válik a törvényhozás. A teljes bizalmatlanság ezzel szemben rendkívül felerősítheti a kontrollt, és így végső soron a kormányprogram végrehajtását is ellehetetlenítheti." Tóth: i.m. 15. o.
[86] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651 és köv.
[87] „Az »őrködés« megtestesülhet kifejezetten ellenőrző jogkörben, mint pl. a törvények kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési, vagy Alkotmánybíróság előtti indítványtételi jogban." 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 207, 212
[88] Lásd erről Kilényi Géza alkotmánybírónak a 36/1992. (VI. 10.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 1992. 207, 221

nes törvényt, illetve korlátozás nélkül bármilyen tartalmú törvényt. A kontroll gyakorlása viszont *nem kérdőjelezheti meg a parlament önállóságát*, ami kifejeződik egyrészt abban, hogy a parlamenti erőviszonyok szerint a többség döntése szükséges a törvény elfogadásához, másrészt abban, hogy az *államfő nem vonhatja el véglegesen az Országgyűlés döntési jogát*: a visszaküldött törvény esetén az Országgyűlés ugyanis felülbírálhatja a köztársasági elnök szempontjait, az előzetes normakontroll esetében viszont csak az Alkotmánybíróság dönthet az alaptörvény-ellenességről. Az államfői vétójog tehát nem lehetetlenítheti el a parlament törvényhozó tevékenységét. A köztársasági elnök a törvény visszaküldésével, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezésével a törvény végleges elfogadását *csak késleltetheti* azáltal, hogy észrevételei alapján – vagy az előzetes normakontrollt gyakorló Alkotmánybíróság alaptörvénysértést megállapító döntése következtében – az Országgyűlés köteles a törvényt újratárgyalni, de az államfő nem akadályozhatja meg a törvényhozói akarat megvalósulását, csupán befolyásolhatja. Egyet nem értésével a *törvényalkotási eljárás* (ezen belül a kihirdetés) *folyamatát megszakíthatja*, a törvényhozást az eljárás megismétlésére kötelezheti.[89]

b) A kontroll *tárgya* a törvényhozás mint eljárás, és a törvény, mint ennek az eljárásnak az eredménye. Az államfőnek tehát a visszaküldési jog gyakorlásakor, illetve előzetes normakontroll kezdeményezésekor az *észrevételeit ezekkel összefüggésben* kell megfogalmaznia, vagyis *tárgyi kötöttség* áll fenn. A köztársasági elnök *észrevételének sajátos jogi természete* van: tulajdonképpen *államfői kifogást* jelent a törvényhozással kapcsolatban, vagyis *egyet nem értését* juttatja kifejezésre. A kifogás tehát – az egyet nem értés esetén – rosszalló, hibáztató vagy elítélő észrevételt jelent, vagyis az államfő nincs azonos véleményen az Országgyűlés többségi döntésével. A köztársasági elnök „egyet nem értése" azonban mást jelent a visszaküldésnél, és mást az előzetes normakontroll kezdeményezésekor. *Visszaküldés esetén* az „egyet nem értés" nem irányulhat alkotmányossági szempontokra, mivel ilyen esetben az államfőnek nem a visszaküldési jogát kell gyakorolnia, hanem előzetes normakontrollt kezdeményezve az Alkotmánybírósághoz szükséges fordulnia. Ha észrevételei nem alkotmányossági, hanem más jellegűek, a köztársasági elnök diszkrecionális jogába tartozik, hogy – észrevételei megküldésével – a törvény újratárgyalását kezdeményezi-e az Országgyűlésnél, vagy azt aláírja és elrendeli a kihirdetését. Ha viszont a törvény kapcsán *alkotmányossági kifogásai* vannak, akkor – az államszervezet, és így az állami szervek tevékenysége feletti „őrködési" kötelezettségéből adódóan is – köteles az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére.[90] Természetesen ez utóbbi esetben is az államfő mérlegelésétől függ, hogy észlel-e alaptörvénysértést, vagy sem.

c) A kontroll *tartalmát* a köztársasági elnök észrevételei – pontosabban az *egyet nem értésre vonatkozó szempontjai* – határozzák meg. Az egyet nem értésre az Alaptörvény nem tartalmaz konkrét meghatározást, kivéve az Alaptörvénnyel való ellentétességet. Ez az államfőnek rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosít annak eldöntéséhez, hogy az adott törvényt, vagy valamely rendelkezését miért tartja számára olyan mértékben elfogadhatatlannak, hogy az Országgyűlést a törvény újratárgyalására kötelezi, illetve miért tartja alaptörvény-ellenesnek, ami miatt előzetes normakontrollt kezdeményez. A politikai vétó esetében a *törvény-visszaküldésekor* az államfői mérlegelés irányulhat célszerűségi, hasznossági, eredményességi, gazdaságossági és – az alkotmányossági szempontok kivételével – jogszerűségi, jogszabály-szerkesztési stb. szempontokra. Az *Alkotmánybíróságnak*

[89] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 652

[90] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 651 és köv. Csink Lóránt szerint ez az alkotmánybírósági határozat azzal, hogy a köztársasági elnök minden esetben köteles előzetes normakontrollt kezdeményezni, ha alkotmányellenesnek tartja az aláírásra megküldött törvényt, „azt az érdekes helyzetet eredményezte, hogy a köztársasági elnök nem volt köteles észlelni az alkotmányellenességet, de ha észlelte, köteles volt az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az észlelés ugyanis olyan tudati folyamat, amely a tételes jog útján alig szabályozható; a köztársasági elnök így a (mások számára) nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény aláírásakor sem vonható felelősségre." Csink: Mire jó az ellensúly? 18. o.

történő megküldés esetén viszont *csak alkotmányossági szempontokat* vehet figyelembe. Ezek meghatározása – mindkét esetben – *kizárólag a köztársasági elnök joga*. Ennek kapcsán befolyásolhatja a parlamenti vita, a törvény várható gazdasági, politikai, társadalmi következményei, a kormányzati célokkal és törekvésekkel való egyet nem értés, az alkotmánybírósági gyakorlat stb., de a *döntést kizárólag saját elhatározása alapján* kell meghoznia: folytathat előzetes konzultációkat, meghallgathatja a felmerült szempontokat, de erre nem kötelezhető.[91] Az *államfői kontroll* ebben az értelemben – általános jelleggel – úgy határozható meg, hogy ez nem más, mint a *parlament tevékenységének*, illetve e tevékenység eredményének az *elbírálás végett történő megvizsgálása*, figyelemmel kísérése. Ennek során az *államfő megállapítja a tényeket*, magatartásokat (mint tényállást és eredményt), ezt követően *összeveti az általa meghatározott* – szinte tetszőleges – *követelményekkel*, (mint célokkal, előírásokkal, elvárásokkal), majd ennek alapján *következtetéseket von le* (vagyis értékeli az összehasonlítás eredményét). E következtetés alapján dönt arról, hogy visszaküldi-e a törvényt a parlamentnek, vagy – ha az Országgyűlés ezt nem tette meg – előzetes normakontrollt kezdeményez-e, vagy pedig a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését. A politikai vétónál az államfői kontroll a *törvény-visszaküldés* esetében magában foglalja azt a *tartalmi elemet* is, hogy a köztársasági elnök a megszerzett ismeretek birtokában az ellenőrzött szerv – az Országgyűlés – jövőbeli magatartására, korábbi döntésének módosítására (korrigálására) nézve következtetéseket vonjon le, illetve javaslatokat tegyen, amit a törvény újratárgyalásának szükségességével juttat kifejezésre.[92] A köztársasági elnök észrevételei ugyanis meggyőzhetik az Országgyűlést, és a törvényhozó elállhat a visszaküldött törvény elfogadásának, vagy legalábbis a korábbi tartalommal történő megalkotásának szándékától. E rendkívül széleskörű mérlegelési lehetőség *a köztársasági elnök számára* bizonyos *politikai alakító funkciót biztosít*, aminek azonban az újratárgyalás és ismételt elfogadás szab alkotmányos gátat.[93] Az *alkotmányossági vétójának* gyakorlásakor viszont a köztársasági elnök *nem köteles* arra, hogy a *szerinte helyes* (alkotmányos) *megoldást megfogalmazza*, csak arra, hogy megjelölje, mely rendelkezéseket és miért tekinti aggályosnak („határozott kérelmet kell megfogalmaznia"). Az alkotmányossági vétó intézményének alkalmazásából következtetni lehet arra, hogy az államfő az adott törvényi szabályozással nem ért egyet, mert szerinte alaptörvény-ellenes. Ebből azonban nem következik, hogy neki kellene a helyes megoldást megtalálnia, vagy erre javaslatot tennie, mert ugyanúgy nem tanácsadója az Országgyűlésnek, mint ahogy az Alkotmánybíróság sem.[94]

d) A vétójognál az *államfői kontroll mértéke* is felvethető. A *kontroll mértékére* általában *tartalmi és formai* (eljárási) *korlát* határozható meg.

da) A *kontroll mértékének tartalmi korlátját* lényegében *az államfőnek a törvény* – vagy valamely rendelkezése –, illetve a törvényhozási folyamat *helyességére vonatkozó mindenkori politikai*, illetve *alkotmányossági elképzelése* határozza meg. Ebből következően a *törvény-visszaküldésekor* bármi szolgáltathat a politikai

[91] Más kérdés, hogy a társadalom felől érkező jelzéseket – a nemzet egységének kifejezőjeként – célszerű és indokolt figyelembe vennie, vagy legalábbis ezekre reagálnia, mert ezzel is integrációs funkciójának gyakorlását teljesíti. Az államfői magatartás ekkor is a közvélemény megítélésének tárgyává válik.

[92] Az államfő az észrevételeiben megfogalmazhat olyan érveket is, amelyek az országgyűlési vitában már korábban elhangzottak. Ezt a lehetőséget az Alaptörvény sem zárja ki, mivel az észrevételekre vonatkozóan nem állapít meg tartalmi korlátot. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ha a köztársasági elnök az észrevételei megtételekor a parlamenti vitában már korábban elhangzott érvet ismétel meg, ez azt a feltételezést erősítheti, hogy azonosul azzal a politikai elképzeléssel, amelyik ezt az érvelést a parlamenti vitában használta. A politikai azonosulás pedig felveti a pártatlanság elvének sérelmét, illetve a politikai vitákon való felülemelkedés követelményének háttérbe szorulását. A korábban elhangzottak ismételt megfontolása azt a kérdést is felveti, hogy ha a visszaküldéskor nem merül fel új szempont, akkor mi alapján várható el a parlamenti többségtől új döntés.

[93] Megjegyzendő viszont, hogy ha a parlament változatlan tartalommal fogadja el újra a törvényt, a közvélemény számára csökkenhet a törvény akceptáltsága, mivel olyan törvény születhet, amivel a köztársasági elnök sem ért egyet.

[94] Vö. a 16/1991. (IV. 20.) AB határozattal. ABH 1991. 54, 55

„egyet nem értés" – akár rosszallás és szemrehányás – formájában megjelenő kinyilvánításához indokot, ami vonatkozhat mind a törvény tárgyában megtestesülő szakpolitikákra, mind a megalkotása során alkalmazott eljárásra. Az Alkotmánybíróság szerint a *törvény visszaküldésekor* az államfői észrevételeknek nem kell feltétlenül új érveket tartalmazniuk, az elnök megfogalmazhat olyan érveket is, amelyek az országgyűlési vitában már elhangzottak. „A törvény országgyűlési vitájában korábban már elhangzott, de az államfő által közölt észrevételeket ismételten meg kell fontolni. A köztársasági elnök alkotmányos jogállása indokolja azt, hogy az észrevételeit a képviselők az országgyűlési hozzászólásaitól eltérően, kiemelten kezeljék."[95] A köztársasági elnök – alkotmányjogi helyzetéből következően – tehát közvetítheti a társadalmi csoportok kívánságait vagy javaslatait, utalhat az ellenzéknek a parlamenti vita során elmondott, de figyelembe nem vett érveire, elképzeléseire, jelezheti saját – szubjektív – álláspontját[96] a törvénnyel kapcsolatban stb. Látható, hogy ez a kontrollmérték meglehetősen bizonytalan, divergáló, illetve nagyon könnyen cserélődhet, és erre vonatkozóan nincs normatív előírás. Lényegében hasonló a helyzet az *előzetes normakontroll kezdeményezésekor* is: az államfő *vélelmezi* a törvény alaptörvény-ellenességét, mégpedig az *általa meghatározott szempontok* alapján.[97] A vétójog mindkét esetben a köztársasági elnöknek az államszervezet demokratikus működése feletti „őrködésének" funkciójából vezethető le, mert az államfő úgy látja, hogy ezzel kapcsolatban bizonyos kifogások fogalmazhatók meg.

db) A *kontroll mértékének formai* (eljárási) *korlátját* az határozza meg, hogy az *államfő a törvényvisszaküldési jogával*, illetve az *előzetes normakontroll kezdeményezésével adott törvény esetében milyen módon* élhet. *Politikai vétóra* csak *egyetlen alkalommal*,[98] és *csak akkor* van lehetősége, ha *ő maga alkotmányossági vétót nem* kezdeményezett. E jogával viszont *akkor is* élhet, ha az Országgyűlés kért előzetes normakontrollt, de a parlament határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. *Alkotmányossági vétót* viszont *kizárólag akkor* gyakorolhat, ha az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt. E lehetőség *abban az esetben is* megilleti, ha az Alkotmánybíróság – akár az Országgyűlés, akár az államfő kezdeményezésére – alaptörvény-ellenességet állapított meg, és az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. A megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Országgyűlés – ha pedig a parlament ezt nem indítványozta – a köztársasági elnök *ismételten* kérheti az Alkotmánybíróságtól. E jog *továbbá akkor is* megilleti, ha a politikai vétó miatt visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja. Az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát – ha az Országgyűlés ezt nem kezdeményezte – a köztársasági elnök kérheti az Alkotmánybíróságtól, de *csak korlátozott módon*. Ebben az esetben ugyanis *korlátot* jelent, hogy az alkotmányossági vizsgálat kizárólag a módosított rendelkezésekre vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Alkotmányossági vétót a köztársasági elnök *végül akkor is* kezdeményezhet, ha élt a politikai vétóval, de a visszaküldött törvényt az Országgyűlés *változatlan szöveggel* fogadja el. Ekkor azonban a köztársasági elnök *kizárólag* a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. Ennek indoka, hogy az *eljárási szabályok megsértése a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi*, ami a

[95] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 646

[96] Szalai András a politikai vétó melletti egyik érvet látja abban, hogy a köztársasági elnök az ellenzéki pártok álláspontjától is eltérő, saját elképzelését fogalmazhatja meg kifogásában. Vö. Szalai: i.m. 93. o.

[97] Ebben természetesen nagy segítséget jelenthet számára az alkotmánybírósági gyakorlat, amely a tartalmi és formai alkotmánysértések sokaságát fogalmazta már meg, de csak akkor ha a testület döntései következetesek.

[98] A törvényalkotási jog elvonását jelentené az, ha a köztársasági elnök a törvényt mindaddig visszaküldhetné az Országgyűlésnek, amíg az nem kerül az államfő észrevételeinek megfelelő tartalommal elfogadásra. 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 645

törvény újratárgyalása esetében is releváns-nak minősül.

e) A *politikai vétó gyakorlásánál* a köztársasági elnök *visszaküldési jogának jellege* egyértelműen *politikai kontrollt* jelent. Mivel az ellenőrzés mindig meghatározott érdeket képvisel, és ez az érdek befolyásolja az ellenőrzés célját, ezért a törvény-visszaküldési jog esetében *a kontroll is érdekvonatkoztatott*. A politikai jelleg azonban nem csak az érdekvonatkoztatottságban ragadható meg. A kontrolltevékenység is politikai tevékenység (a politikai erők küzdelmének eredményét minősíti), illetve politikai értékelést kap: az ellenőrzés során tett minden megállapítás politikai jellegű, *a kontroll a politikai harc eszköze és eredménye*. A politikai kontroll lényege hatásgyakorlásának sajátosságában foglalható össze, ami alapvetően a publicitás előállítására való törekvésben nyilvánul meg, ezért megköveteli a nyilvános vitát. *Funkciója* ugyanis az, hogy politikai vita útján nyilvánossá tegye azokat a tényállásokat, amelyek a közvélemény számára nem voltak ismertek. A köztársasági elnök által kifejtett érveknek – az Alkotmánybíróság szerint is – más a súlya és a nyilvánosságra gyakorolt hatása. Az államfői észrevételekben foglalt kifogások nemcsak az országgyűlési képviselők, hanem szélesebb nyilvánosság számára fogalmazódnak meg.[99] Az államfő észrevételeiről folyó politikai-parlamenti vita azonban a tényállások és ezek értékelésének politikai interpretációját jelenti. A politikai kontroll *célja* tehát itt is az, hogy *a közvéleményre gyakorolt befolyást megteremtse és növelje*. Ennek következtében a köztársasági elnök által történő visszaküldés *politikai vitákat eredményez*, nemcsak a *parlamentben*, hanem *a közvéleményben is*. Ezért a *törvény-visszaküldés politikai jellege markáns formában* fejeződik ki.[100]

Az *alkotmányossági vétó esetében* is felvethető a *politikai jelleg*, de *közel sem olyan mértékben*, mint a visszaküldési jognál. Bár az előzetes normakontroll révén lehetőség nyílik arra, hogy a kormánytöbbség és az ellenzék között folyó parlamenti politikai viták az Alkotmánybíróság előtt – jogi érvekkel – tovább folytatódjanak,[101] de az alkotmánybírósági döntés az Alaptörvény alapján születik meg, vagyis *szövegkötöttnek* kell lennie, az adott alkotmányi rendelkezés *értelme és célja* keretében kell maradnia. Az Alkotmánybíróság döntéseiben rendkívül nagy szerep jut a *dogmatikai érvelésnek*, és e testület legitimáltságának egyik nélkülözhetetlen eszköze a határozatai *jogi érveléssel* való alátámasztása. Az alkotmányból levezetett, egymásra épülő, ellentmondásmentes, vagyis koherens és konzisztens érvek nyilvánosságra hozataluk révén az érintettek és az érdekeltek által ellenőrizhetővé és értékelhetővé válnak.[102] Természetesen ennek az értékelésnek szükségszerűen *politikai* vonatkozásai is vannak, mivel az Alkotmánybíróság döntése számottevő hatást gyakorolhat az alaptörvényi keretek között zajló politikai folyamatokra, eredményét így a *politikai aktorok is értékelik*, mégpedig a határozat eredményéhez fűződő *érdekeik tükrében*.

f) A kontroll *jogkövetkezménye* magának a *felfüggesztő vétónak az alkalmazása*, a szankcionálás lehetősége azonban függ az alkalmazott vétó formájától, bár mindkét vétónak önmagában is van szankciós értéke: az államfő a visszaküldéssel, illetve előzetes normakontroll kezdeményezésével elégedetlenségét fejezi ki a parlament által megalkotott törvénnyel kapcsolatban. E döntésével a köztársasági elnök az *államszervezet működésébe tartalmilag avatkozik be*: a törvényhozási eljárást eltéríti a szokásos menetétől, illetve meghosszabbítja a törvény megalkotásának idejét. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a parlament csak bizonyos *késéssel* hozhatja meg döntését, ami a *kormányzás szempontjából hatékonyság-csökkenést* eredményezhet. E szempontok miatt is fontos, hogy az államfő

[99] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 646

[100] Megjegyzendő azonban, hogy mivel az államfő által kifejtett érveknek más a súlya és a nyilvánosságra gyakorolt hatása, ezért a parlamenti vitában elhangzott politikai érvek és vélemények megismétlése az államfő politikai azonosulásának már jelzett problémáját veti fel.

[101] Vö. Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 531. o.

[102] Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 197. o.

gondolja át a törvény visszaküldését, illetve az előzetes normakontroll kezdeményezését, és ezeket az eszközöket ne alkalmazza korlátlanul.

5. A vétójog gyakorlásának hatása a törvény további intézésére

Mivel a vétójog alkalmazása a törvényalkotást „kizökkenti" a szokásos menetéből, ezért olyan *sajátos eljárási szabályokat* kell megállapítani, amelyek a törvényalkotás folyamatában a *vétóval érintett törvény további intézését* teszik lehetővé. E rendelkezések megállapításánál nem hagyható figyelmen kívül, hogy „az eljárási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye."[103] A vétó kezelése az egyes vétóformák esetében alapvetően eltérő, de bizonyos összefüggésük miatt indokolt ezeket részletesen megvizsgálni.

a) A politikai vétó miatt visszaküldött törvény további intézése

A *politikai vétónál* a visszaküldött törvény *kezelésére* vonatkozóan az Alaptörvény az *újbóli megtárgyalást és az elfogadásról történő ismételt határozathozatalt* írja elő.[104] A tárgyalásra a határozati házszabályi rendelkezés tartalmaz előírásokat.[105] Eszerint a visszaküldött törvényt az Országgyűlés legkésőbb a visszaküldéstől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi.[106] A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak, mert a megfontolásra visszaküldött törvényhez kizárólag *csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot*, de *csak olyat*, amely *a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre* vonatkozhat.[107] Ebből következően módosító javaslat benyújtására az államfő ebben az esetben sem jogosult. A törvényalkotási bizottság a köztársasági elnök átiratáról kialakítja az álláspontját, és erről jelentést nyújt be.[108] Ha pedig a törvényalkotási bizottság módosító javaslatot is elfogadott, azt jelentésével egyidejűleg szintén benyújtja, de ezt követően a törvényalkotási bizottság további módosító javaslatot nem nyújthat be. Az Országgyűlés *plenáris ülésén* a vita a törvényalkotási bizottság jelentéséről és módosító javaslatáról folyik, és a módosító javaslat vitájára, továbbá a szavazásra, valamint a zárószavazásra egy napirendi pont keretében kerül sor.[109] A határozati házszabály azt is előírja, hogy „[a] megfontolásra visszaküldött törvény vitájára a köztársasági elnököt legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt negyvennyolc órával meg kell hívni, amely ülés tervezett napirendjén a tárgyalás szerepel."[110] Az államfő meghívásával elvileg fennáll a lehetősége annak, hogy az Országgyűlés plenáris ülésén a köztársasági elnök részt vegyen és felszólaljon, mert az Alaptörvény ezt kifejezetten lehetővé teszi.[111] Ezért a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogát *minden esetben biztosítani kell*, mert ha ezt nem teszik

[103] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 647. 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 eljárási együttműködés azt jelenti, hogy „az adott döntéshozatali eljárásban résztvevő minden szervezet, intézmény, közjogi méltóság korlátozás nélkül és zavartalanul élhet az eljárásban meghatározott jogaival, gyakorolhatja hatáskörét, és biztosan számíthat arra, hogy az eljárás minden résztvevője biztosítja és tiszteletben tartja az ő döntéshozatali jogosítványát." Uo.

[104] Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés 2. mondat

[105] Az Alkotmánybíróság a korábbi Házszabállyal kapcsolatban megállapította, hogy a házszabályi rendelkezések a törvény újratárgyalására vonatkozó eljárásban alkotmányos jelentőségűek, és megsértésük a demokratikus jogállamiság megsértését eredményezi. Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 649

[106] HHsz. 78. § (1) bek. „A hatvannapos határidő számításánál az ülésszakok közé eső szünet, valamint – a rendkívüli ülés vagy a rendkívüli ülésszak ülésének napirendjén nem szereplő indítványok tekintetében – a rendkívüli ülés vagy ülésszak időtartamát figyelmen kívül kell hagyni." Uo.

[107] HHsz. 78. § (3) bek. „A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is." Uo.

[108] „Ha az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság a köztársasági elnök átiratáról állást foglalt, állásfoglalását a törvényalkotási bizottságnak a köztársasági elnök átiratát tárgyaló ülésén ismertetheti." HHsz. 78. § (5) bek.

[109] Vö. a HHsz. 78. § (7) és (8) bekezdéseivel.

[110] HHsz. 78. § (6) bek.

[111] Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint a köztársasági elnök „részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein."

számára lehetővé, akkor ez alaptörvénysértést eredményez. E jogok azonban nem jelentenek egyben kötelezettséget is. A törvényi szabályozás szerint a plenáris ülésen a köztársasági elnök bármikor felszólalhat, mert tanácskozási joggal rendelkezik, de ezt csak az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között teheti meg.[112] Ha a köztársasági elnök az Országgyűlés ülésén nem vesz részt, ez nem akadálya a tárgyalás lefolytatásának, mert *nem az államfő az indítvány előterjesztője*.[113] Távolléte nem gátolhatja meg a törvény újratárgyalását, mert nem része a törvényhozásnak, ő maga nem dönthet a törvény elfogadásáról, vétójoga csak korlátozza, megakasztja, elhalasztja, de véglegesen nem akadályozhatja meg az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörének gyakorlását. Ami a *felszólalási jogát* illeti, több érv szól amellett, hogy e jogával a köztársasági elnök *ne éljen*.[114] Bár igaz, hogy a törvény újratárgyalására a köztársasági elnök észrevételei alapján kerül sor, ezért a személyes jelenléte és felszólalása nagyobb meggyőző erővel rendelkezik, mint az írásban kifejtett észrevételei, és így jobb esély kínálkozik arra, hogy a képviselők változtassák meg korábbi álláspontjukat, de ez egyúttal azt is jelenti, hogy *az államfő a parlamentben folyó politikai vita közvetlen résztvevőjévé* válik.[115] Ha az államfő felszólal az újratárgyalás vitájában, sérülhet a pártatlanság követelménye, illetőleg a napi politikai viták, csatározások felett álló megítélése. Az államfői felszólalást ugyanis a képviselők egyrészt politikai meggyőződésüknek megfelelően fogják értékelni, másrészt nem valószínű, hogy a felszólalásnak önmagában olyan hatása lesz, ami a parlamenti többséget álláspontjának átgondolására készteti.

b) A törvény további intézése az előzetes normakontroll esetében

Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy ha az *Alkotmánybíróság* – soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül hozott határozatával – *alaptörvény-ellenességet* állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében *újratárgyalja*.[116] Az Alaptörvény azt is rögzíti azonban, hogy ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során *nem állapít meg alaptörvény-ellenességet*, a köztársasági elnök *köteles* a törvényt haladéktalanul *aláírni*, és *kihirdetését elrendelni*.[117] Ez *minden olyan esetre* nézve fennáll, amikor az *előzetes normakontrollt a köztársasági elnök kezdeményezte*.[118] Az alaptörvényi rendelkezésből az következik, hogy a köztársasági elnöknek ebben az esetben a törvénynek az Országgyűléshez történő *visszaküldési jogát csak akkor* kell gyakorolnia, *ha az Alkotmánybíróság* – a köztársasági elnök kezdeményezésére – *alaptörvény-ellenességet állapított meg*. Jelentős *különbség* van tehát aközött, hogy a törvény visszaküldése a *politikai vagy* az *alkotmányossági vétó* alkalmazásának *következtében* történik-e. Utóbbi esetben ugyanis a *köztársasági elnöknek nincs lehetősége észrevételeinek közlésére*, csak az alkotmánybírósági határozat megküldésére.[119] Észrevételeket azért sem csatolhat az alkotmánybírósági döntéshez, mert ennek tartalma rá nézve is kötelező. Ha ezt mégis

[112] Ogytv. 39. § (1) bekezdését.
[113] „A napirenden lévő önálló indítvány előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy távollétében az indítványt az Országgyűlés nem tárgyalja." Ogytv. 39. § (2) bek.
[114] A HHsz. 47. § (7) bekezdése szerint a köztársasági elnök – mint tanácskozási joggal rendelkező személy – soron kívül, a napirendben meghatározott időtartamban, ennek hiányában a képviselői felszólalásra megállapított időtartamban szólalhat fel.
[115] Számolnia kell azzal is, hogy a felszólalása során a képviselők megjegyzéseinek, bekiabálásainak céltáblájává válhat.
[116] Alaptörvény 6. cikk (6) bek.
[117] Vö. az Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdésével.
[118] Ha az előzetes normakontrollt az Országgyűlés kezdeményezte, akkor a köztársasági elnöknek nincs visszaküldési joga, lévén az eljárásba még nem kapcsolódott be. Ha ugyanis az Országgyűlés küldi meg a törvényt az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára, azt az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet [vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 2. mondatával], vagyis a törvény csak ezt követően kerül az államfőhöz. Ilyen esetben viszont a köztársasági elnök már nem kezdeményezhet alkotmányossági vizsgálatot. A törvény újratárgyalására azonban a határozati házszabályi rendelkezés mindkét esetben ugyanazt az eljárást állapítja meg. Vö. a HHsz. 79. § (1) bekezdésével.
[119] Mivel a köztársasági elnök a visszaküldéskor nem fejti ki „észrevételeit", az államfői részvételre és felszólalásra az általános szabályok irányadóak.

megtenné, az a határozat értelmezésével volna egyenértékű. Az elnöki észrevételek lehetőségének kizárása egyúttal azt is jelenti, hogy a parlamentnek akkor sem kell ezeket az államfői észrevételeket figyelembe vennie, ha a köztársasági elnök ezt mégis csatolja. Mivel az alaptörvényi szabályozás szerint a köztársasági elnöknek kizárólag akkor van lehetősége ilyenkor a törvény visszaküldésére, ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapított meg, ezért *a visszaküldés nem az államfő saját elhatározásától függ*, így ez az aktus *nem egyéni mérlegelési jogába* tartozik – szemben az előzetes normakontroll kezdeményezésével és politikai vétójával –, vagyis a visszaküldés ekkor *már nem vétójoga gyakorlásának minősül*. A köztársasági elnök szerepe itt csak formális jellegű: alaptörvénysértés megállapításakor a törvényt *köteles visszaküldeni*, mert a törvény ebben a formájában nem hirdethető ki.[120] Amennyiben az *Alkotmánybíróság nem állapítja meg az alaptörvény-ellenességet*, az államfő a törvényt *köteles* haladéktalanul *aláírni és kihirdetését elrendelni*. Ha tehát az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök előzetes normakontroll kezdeményezésére nem állapítja meg a törvény alaptörvény-ellenességét, a törvény már nem kerülhet vissza az Országgyűléshez, mert ilyen esetben a köztársasági elnök egyfelől politikai vétójával már nem élhet, másfelől a törvényt – alaptörvényi hatáskörét teljesítve – alá kell írnia és kihirdetését el kell rendelnie.

A határozati házszabályi rendelkezés szerint, ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, a házelnök felkéri a *törvényalkotási bizottságot* az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő *módosító javaslat előterjesztésére*. E módosító javaslat az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezésre vagy azzal szorosan összefüggő részekre vonatkozhat.[121] A törvényalkotási bizottság az Alkotmánybíróság határozatáról kialakított álláspontjáról jelentést nyújt be,[122] és e jelentéssel egyidejűleg a módosító javaslatát is benyújtja,[123] de ezt követően további módosító javaslatra már nincs lehetősége. A vita a törvényalkotási bizottság jelentéséről és módosító javaslatáról folyik, és a vitára, a szavazásra, valamint a zárószavazásra egy napirendi pont keretében kerül sor.[124] A köztársasági elnököt a törvény vitájára *külön nem kell meghívni*, mert itt nem az ő észrevételeit, hanem az Alkotmánybíróság döntésének következményeit tárgyalja meg az Országgyűlés.

6. A vétójog gyakorlásának jogkövetkezménye

a) A törvény politikai vétó miatti visszaküldésének jogkövetkezménye

aa) Politikai vétó esetén az *Országgyűlés* csak arra *köteles*, hogy – az államfő észrevételei alapján – *újratárgyalja* a törvényt, és elfogadásáról ismételten határozzon. *Nem köteles* viszont az államfői *észrevételeket elfogadni*, illetve azoknak megfelelően a *törvényt módosítani*, mivel a köztársasági elnöknek önálló törvényalkotási joga nincs, így a törvény elfogadásáról, annak végleges tartalmáról csak a parlament dönthet. Az Országgyűlés megteheti tehát, hogy – az eljárási szabályoknak megfelelő módon lefolytatott – vitát követően változatlan tartalommal és szövegezéssel újra elfogadja a törvényt, és így a korábbival megegyező törvényt küldje meg a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésre,[125] de *dönthet* úgy is, hogy *módosít* a törvényen. Az *Országgyűlés döntésétől függően a köztársasági elnöknek különböző lehetőségei* vannak.

[120] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 652. Ebből pedig az következik, hogy a köztársasági elnök alkotmányossági vétójoga csak az előzetes normakontroll kezdeményezésére korlátozódik, a törvény – alaptörvény-ellenesség miatti – Országgyűlésnek történő visszaküldése már nem sorolható ide, mivel ez nem a köztársasági elnök mérlegelésétől függ.

[121] HHsz. 79. § (2) bek. „A módosító javaslat – szükség esetén – kiterjedhet a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is." Uo.

[122] „Ha az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság az Alkotmánybíróság határozatáról állást foglalt, állásfoglalását a törvényalkotási bizottságnak az Alkotmánybíróság határozatát tárgyaló ülésén ismertetheti." HHsz. 79. § (4) bek.

[123] HHsz. 79. § (3) bek.

[124] HHsz. 79. § (5) és (6) bek.

[125] Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 648 és köv.

- *Egyfelől*, ha a visszaküldött *törvényt* az Országgyűlés *módosítja*, és a parlament nem kért előzetes normakontrollt, akkor a köztársasági elnök *kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében* vagy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények nem teljesülésére* hivatkozással *kérhet előzetes normakontrollt* az Alkotmánybíróságtól. Ennek indoka, hogy az államfő a parlamentnek a politikai vétó miatt visszaküldött törvényt eredetileg nem tartotta alaptörvény-ellenesnek, mivel nem alkotmányossági, hanem politikai vétóval élt. Ha azonban az Országgyűlés módosította a törvényt, akkor a köztársasági elnök a módosított rendelkezés tartalmának, vagy a lefolytatott eljárásnak – az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények sérelme miatti – alaptörvény-ellenességet észlelheti, ezért indokolt, hogy ilyenkor gyakorolhassa az előzetes normakontroll kezdeményezését. *Ha* azonban az *Országgyűlés* ebben az esetben is *kezdeményezett előzetes normakontrollt*,[126] akkor a köztársasági elnök e jogával már nem élhet,[127] és politikai vétót sem gyakorolhat. Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére folytatja le a vizsgálatot, és nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Ha a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg a módosított rendelkezés vagy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülése miatt, akkor a törvényt visszaküldi az Országgyűlésnek újratárgyalásra. Ilyen esetekben a további eljárásra az alkotmányossági vétó szabályai az irányadóak.[128]

- *Másfelől*, ha a visszaküldött törvényt az Országgyűlés *változatlan szöveggel* fogadta el, akkor a köztársasági elnök *már csak* a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülése miatt kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. Ez utóbbi indoka, hogy az ismételt tárgyalás és határozathozatal során lehetséges az alaptörvényi eljárási szabályok olyan megsértése, ami alaptörvény-ellenességet eredményez akkor is, ha a törvény szövegének tartalma változatlan maradt. Ekkor a további eljárásra szintén az alkotmányossági vétó szabályai az irányadóak. Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, akkor az államfőnek a törvényt alá kell írnia, és el kell rendelnie a kihirdetését.

- Ha viszont a köztársasági elnök *alkotmányossági vétóval nem él*, *köteles a törvényt aláírni és kihirdetését elrendelni*, mert más eszközt ebben az esetben már nem vehet igénybe.[129] Ha az újratárgyalt törvénnyel kapcsolatban az *államfőnek további* politikai észrevételei, *kifogásai* vannak, akkor sem jogosult a törvényt a parlamentnek újra politikai vétó miatt visszaküldeni, hanem alá kell írnia és el kell rendelnie a kihirdetését. Ebben az esetben – törvénykezdeményezési jogával élve – legfeljebb törvényjavaslatot nyújthat be, amelyben kezdeményezheti a törvény módosítását vagy akár annak hatályon kívül helyezését is,[130] vagyis az államfő nem teljesen „eszköztelen" az „őrködés" funkciójának gyakorlásában, de a törvényalkotást nem akadályozhatja meg. Így a politikai vétóval a köztársasági elnök a továbbiakban a törvényhozási eljárást nem húzhatja el, illetve nem akaszthatja meg, és érvényesülhet az eljárás folyamatossága, il-

[126] Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés 1. mondata alapján erre az Országgyűlésnek is lehetősége van, de szintén csak a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérheti, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

[127] Az indítványt ebben az esetben a parlament elnöke továbbítja az Alkotmánybírósághoz, és ha a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor a törvényt az Országgyűlés újratárgyalja. Ha nem állapít meg alaptörvénysértést, a házelnök a törvényt aláírja és megküldi a köztársasági elnöknek, aki köteles a törvény aláírni és kihirdetését elrendelni.

[128] Lásd az alábbi b) pontot.

[129] Nem illeti meg ún. „törvény-visszajuttatási jog" sem. A törvény-visszajuttatási jogról lásd a 675/B/2001. AB határozatot. ABH 2002. 1320. E határozat kritikájáról lásd Petrétei József – Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök „törvény-visszajuttatási jogáról". Magyar Közigazgatás 2002. július-augusztus 403-414. o.

[130] Más kérdés, hogy az Országgyűlés ezt a javaslatot napirendre veszi-e, vagy ha igen, elfogadja-e az államfő által javasoltakat. A döntés az Országgyűlésé, a köztársasági elnök a törvényjavaslat kezdeményezésével legfeljebb jelezheti, hogy továbbra sem ért egyet a korábban elfogadott törvénnyel, de ennek megváltoztatását nem kényszerítheti ki.

letve hatékonysága, kiszámíthatóvá válik az törvényhozás befejezése.

ab) A jogkövetkezmények szempontjából érdemes felvetni azt a kérdést, hogy a magyar alkotmányos berendezkedésben elképzelhető-e az ún. *„zsebvétóhoz" hasonló helyzet kialakulása*. A gyakorlatban szinte kizárt, de elméletben mégis előfordulhat az a szituáció, hogy az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírta, majd megküldte a köztársasági elnöknek, és ezt követően – mielőtt az államfő rendelkezésére álló öt nap letelt volna, hogy a politikai vétó miatti visszaküldésről vagy az aláírásról döntsön – a parlament kimondja önmaga feloszlatását.[131] Ilyen esetben az államfőnek – a rendelkezésre álló ideje alatt – döntenie kell, hogy a törvényt aláírja-e és elrendeli a kihirdetését, vagy visszaküldi a parlamentnek. Ha ez utóbbi mellett döntött, akkor kérheti – de nem köteles – az Országgyűlés rendkívüli ülésre történő összehívását,[132] mivel a parlament megbízatása a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart.[133] Ha ezt az államfő nem kérte,[134] akkor a Kormány vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére ez megtehető. Ha viszont a rendkívüli ülés összehívását senki nem kérte,[135] és az Országgyűlés megbízatása a következő parlament alakuló ülésével megszűnik, úgy a visszaküldött törvény kapcsán felvethető a kontinuitás-diszkontinuitás problémája: köteles lesz-e az újonnan megválasztott Országgyűlés a visszaküldött törvényt újratárgyalni. A határozati házszabályi rendelkezés szerint – főszabályként – az Országgyűlés megalakulását követően az Országgyűlés tárgysorozatán marad az az előterjesztés, amely olyan előterjesztőtől érkezett, akinek jogállása a képviselők választásától független.[136] Ennek alapján a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt az új Országgyűlés elvileg köteles volna megtárgyalni akkor,[137] ha a visszaküldés következtében az államfő minősülne az előterjesztőnek. Az Alkotmánybíróság azonban követelményként azt állapította meg, hogy „a törvény visszaküldése esetén az Országgyűlés az elnöki észrevételek alapján (egyszer már elfogadott) törvényt tárgyalja újra. Ebből következően tehát nem a köztársasági elnök, hanem az eredeti törvényjavaslatot benyújtó személy lesz a napirendi pont előadója."[138] E megállapítás helyeselhető, mivel az államfő törvényt visszaküldő átirata nem minősül önálló indítványnak. Ha viszont nem a köztársasági elnök az előterjesztő, akkor a visszaküldött törvényt az új Országgyűlés – előterjesztő hiányában – nem köteles megtárgyalni.[139] Ha pedig az új Országgyűlés nem köteles a visszaküldött törvényt ismételten megtárgyalni, akkor a törvény a köztársasági elnök „zsebében" marad.

[131] Az Alaptörvény 3. cikk (2) bekezdése alapján az Országgyűlés – bármikor, kivéve rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején [Alaptörvény 48. cikk (7) bek.] – kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is.

[132] „A köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. A házelnöknek lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia." Ogytv. 35. § (1) bek.

[133] Alaptörvény 3. cikk (1) bek.

[134] Az államfő nyilván abban érdekelt, hogy az általa kifogásolt törvény ne kerüljön kihirdetésre. Tekintettel arra, hogy a parlament egyszerű többséggel dönthet az államfő észrevételeiről, nem tűnik túlzottnak az a feltételezés, hogy a köztársasági elnök nem feltétlenül kezdeményezi a rendkívüli ülés összehívását.

[135] Vagy a rendkívüli ülést összehívták ugyan, de a napirendjét nem szavazták meg, akkor hasonló probléma áll fenn.

[136] Vö. a HHsz. 157. § (1) bekezdésével. A főszabály alóli kivételeket e szakasz (2) és (3) bekezdései fogalmazzák meg. Eszerint Az Országgyűlés – a Házbizottság javaslatára – dönthet arról, hogy az előző Országgyűléshez benyújtott beszámolót tárgyalás nélkül lezártnak minősíti. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. A lezártnak minősített beszámoló az Országgyűlés tárgysorozatáról lekerül. Az előző Országgyűlés alakuló ülését megelőzően benyújtott beszámoló külön döntés nélkül lekerül az Országgyűlés tárgysorozatáról. A (4) bekezdés szerint a megalakuló Kormány erre vonatkozó nyilatkozatáig az előző ciklusban a Kormány által benyújtott indítványok az Országgyűlés tárgysorozatán maradnak.

[137] Más kérdés, hogy ebben az esetben honnan számítandó és hogyan teljesíthető a hatvan napon belüli megtárgyalás kötelessége.

[138] 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. ABH 2003. 637, 655

[139] Az Ogytv. 39. § (2) bekezdése szerint „[a] napirenden lévő önálló indítvány előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy távollétében az indítványt az Országgyűlés nem tárgyalja."

b) A vétó jogkövetkezménye az előzetes normakontroll esetén

Az *alkotmányossági vétó jogkövetkezménye* – amennyiben alaptörvénysértés áll fenn, és az államfőnek a törvényt vissza kell küldenie a parlamentnek – az, hogy az *Országgyűlés* a visszaküldött törvényt – a már ismertetettek szerint – *köteles újratárgyalni*, és ebben az esetben értelemszerűen az alaptörvény-ellenességet megszüntetni.[140] Ez nemcsak az alaptörvénysértés kiküszöbölése miatt szükséges, hanem azért is, mert az Alkotmánybíróságról szóló törvény *egyértelmű rendelkezést* állapít meg: ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll eljárásában – akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök indítványára – megállapítja a vizsgált törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét, a *törvény nem hirdethető ki*.[141] A parlamentnek tehát úgy kell döntenie, hogy figyelembe veszi az Alkotmánybíróság határozatát, de az alaptörvény-ellenesség megszüntetése a törvény módosítása esetén is *csak vélelmezett* lehet,[142] és még korántsem biztos, hogy az Alkotmánybíróság határozatában foglaltaknak a parlament maradéktalanul eleget is tesz.[143] Ezért az újratárgyalt és ismét elfogadott törvénnyel szemben akár az Országgyűlés, akár a köztársasági elnök újból előzetes normakontrollt kezdeményezhet,[144] vagyis kérheti az Alkotmánybíróságtól a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának *újbóli vizsgálatát*. Ha pedig az Alkotmánybíróság ennek alapján az ismételten lefolytatott eljárásában is megállapítja a törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét,[145] a *testület felhívja az Országgyűlést jogalkotói feladatának Alaptörvénnyel összhangban történő teljesítésére*.[146] Az Alkotmánybíróság e nyomatékosító felhívása az *Országgyűlésre* szintén *kötelező*. Ebből pedig az következik, hogy a köztársasági elnöknek *ismét vissza kell küldenie* a törvényt az Országgyűlésnek, mert különben a *parlament nem képes eleget tenni* az alkotmánybírósági *felhívásban foglaltaknak*. E megoldás mellett szól, hogy *különben nem volna értelme az alkotmánybírósági felhívásnak*, és az sem volna világos, hogy a továbbiakban a törvénnyel kapcsolatban milyen eljárást kellene alkalmazni. Megjegyzendő azonban, hogy e megoldást sem törvényi, sem határozati házszabályi rendelkezések egyértelműen nem támasztják alá, jóllehet ki sem zárják, az Alaptörvény pedig expressis verbis nem mondja ki, hogy ez az eljárás többször is ismételhető. Mégis ez az értelmezés tűnik elfogadhatónak, mert egyfelől az Alaptörvény kifejezetten nem tiltja meg az ismételt alkotmányossági vétót, szemben a politikai vétóval, amelynél kimondottan szerepel az „egy alkalommal" kitétel. Az Országgyűlésnek tehát az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében ismételten újra kell tárgyalnia a törvényt,[147] és döntenie kell az elfogadásáról. Nyilvánvaló, hogy az Országgyűlésnek a törvény szövegén módosítania szükséges, mert az alaptörvény-ellenes törvény nem hirdethető ki. A módosított szövegről pedig mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök – ha a parlament az előzetes normakontrollt nem kérte – újra az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Bár nem feltételezhető, hogy az Országgyűlés szándékosan nem tenne eleget az alkotmánybírósági felhívásban foglaltaknak, de mégis előfordulhat, hogy az új, módosított törvényszöveg is alaptörvény-ellenes rendelkezést tartalmaz, vagy a módosítás során az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. E megoldás mellett szól továbbá *egyfelől* az, hogy ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alap-

[140] E követelmény akkor is fennáll, ha az Országgyűlés kért előzetes normakontrollt, és az Alkotmánybíróság megállapította az alaptörvény-ellenességet, de e folyamatban a köztársasági elnöknek ekkor nincs szerepe.

[141] Abtv. 40. § (1) bek.

[142] „Az Alkotmánybíróság határozata ugyanis nem minden esetben ad kellő felvilágosítást a parlamentnek a jogalkotás jövőbeli irányainak megfelelő alkotmányossági megítéléséhez." Tilk: i.m. 79. o.

[143] Tilk: i.m. 79. o. A probléma abból is adódik, hogy az Alkotmánybíróság a törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata során, alaptörvénysértés megállapítása esetén csak tartalmi követelményeket határozhat meg, az Alaptörvénynek megfelelő törvényszöveg megállapítására azonban nincs lehetősége. Vö. a 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal. ABH 2003. 637, 645

[144] Alaptörvény 6. cikk (8) bek.

[145] „Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz." Alaptörvény 6. cikk (8) bek. 2. mondat

[146] Abtv. 40. § (2) bek.

[147] A HHsz. 79. §-a alapján.

törvénnyel *ellentétesnek tartja*, akkor az ilyen törvényt *ne kelljen aláírnia* és kihirdetnie, *másfelől* pedig a már kihirdetett törvénnyel kapcsolatban az *államfő nem kezdeményezhet utólagos normakontrollt*,[148] vagyis a törvényhozásnál bizonyos értelemben eszköztelen maradna az alkotmányvédő funkciója gyakorlását illetően. Az ismételt Alkotmánybírósághoz fordulás nem eredményezi a *törvényalkotási folyamat* túlzott elhúzódását sem, mert a testületnek ilyen esetben soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül kell döntést hoznia, és ha a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, az államfőnek a törvényt haladéktalanul alá kell írnia, és kihirdetését el kell rendelnie. Az Országgyűlés tehát az törvényhozási folyamatot viszonylag gyorsan lezárhatja, amennyiben az Alaptörvénnyel összhangban álló módosítást fogad el.[149] Ha viszont a testület a törvényi rendelkezés vagy rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapítja meg, ismét *felhívja az Országgyűlést* arra, hogy *jogalkotói feladatát* az *Alaptörvénnyel összhangban teljesítse*, és az államfőnek a törvényt újra vissza kell küldenie az Országgyűléshez,[150] és az eljárás a már ismertetett módon folytatódik. Következésképpen megállapítható, hogy a köztársasági elnök alkotmányossági vétója *érdemi közreműködést és hozzájárulást jelent* a törvényhozás alkotmányosságának biztosításában.

IV. Az államfői vétójog értékeléséről

1. A politikai vétó mellett és vele szemben felhozható érvek

a) A köztársasági elnök törvény-visszaküldési joga *mellett* felhozható egyik legfontosabb érv, hogy a *törvényhozó hatalom részbeni korlátját* jelenti, mivel megfontolásra késztetheti a parlamenti képviselőket korábbi döntésük átértékelésénél, ezáltal új többségi döntés meghozatalát eredményezheti. Ez megnyilvánulhat egyrészt a visszaküldött törvény elvetésében, másrészt megváltozott tartalommal való elfogadásában. Az államfői politikai vétó tehát *hozzájárulhat az átgondoltabb törvényalkotáshoz*. Magyarországon egykamarás parlament működik, így *a második kamara* törvényalkotásban való közreműködése, illetve az általa alkalmazható *korrekciós mechanizmus hiányzik*. A politikai pártelven működő népképviseleti kamara mellett nincs tehát olyan parlamenti szerv, amelyik ellensúlyozó-kiegyenlítő szerepet játszhatna, vagyis azokat az érdekeket és – esetleg szakmai – szempontokat kapcsolhatná be a törvényhozási folyamatba, amelyek a politikai pártok által megjelenített akarati törekvésekhez képest eltérő, de jelentős társadalmi támogatottságot, illetve megalapozottabb normaszöveget eredményezhetne. A köztársasági elnöknek – a nemzet egysége kifejezőjeként is – fontos szerepet kell kapnia a társadalom jellegzetesen semleges szférái irányában, mivel „léteznek és fenntartandók a korszerű társadalmi és gazdasági életnek olyan terrénumai, amelyek a többségi parlamenti és kormányzati erők, illetve az ellenzék politikai prekoncepcióitól és ezek esetleges taktikai variánsaitól mentes, folytonos, tartós és hatékony össztársadalmi, össznemzeti szempontokat érvényesítő, semleges hatalmi kezelést igényelnek."[151] Elképzelhető, hogy az államfőnek – hatalmi helyzetéből adódóan – a *többség és kisebbség között folyó parlamenti vitákban közvetítő-közreműködő szerepet kell játszania a felek között*, és bizonyos esetekben a társadalom egészének vagy többségének érdekében hitelesen indokolt beavatkoznia. Ez arra vezethető vissza, hogy a választást követően kialakult parlamenti többség legitimáltsága a ciklus alatt jelentős mértékű csökkenést mutathat, ami az államfőnél a többség érdekének megfontolását implikálhatja.

b) A *törvény visszaküldése elleni érvek* között kell megemlíteni, hogy technikai értelemben a köztársasági elnök visszaküldési joga a *törvényhozási folyamat záró szakaszában gyakorolható*, tehát *érdemi befolyásolást* az Országgyűlés által már egyszer elfogadott törvény esetében

[148] Vö. az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjával.
[149] Emellett lehetősége van arra is, hogy maga kér előzetes normakontrollt, mert ez kizárja az államfő alkotmányossági vétójának kezdeményezését.
[150] Ennek valószínűsége a gyakorlatban rendkívül kicsi, de teljesen mégsem zárható ki.
[151] Ádám: A köztársasági elnök jogállásának… 70. o.

– a parlamenti kormányzati rendszer sajátossága következtében – *szinte alig* tesz lehetővé. Az Országgyűlés ugyanis döntéseit többségi elven hozza. Az Alkotmánybíróság szerint ugyan a köztársasági elnöknek a törvénnyel való egyet nem értése a törvényhozás folyamatát jelentősen befolyásolja, de a „jelentős befolyásolás" csak akkor következne be, ha a többséghez tartozó képviselőket a köztársasági elnök érvelése meg tudná győzni arról, hogy korábbi döntésük nem volt megalapozott. Ezt nemcsak a frakciófegyelem miatt lehet nehezen elképzelni, hanem azért is, mert a meggyőzéshez új érvek szükségesek. A visszaküldési jog az államfő politikai küzdelmekbe való bekapcsolódását jelenti, pedig „a parlamentáris demokráciákban – normális működési feltételek esetén – az államfő szerepe alapvetően ceremoniális és az állam egészét szimbolizáló jellegű, és a politikai szerepvállalás lehetőségét igyekeznek az ilyen alkotmányok kiküszöbölni."[152] A *visszaküldési jog gyakorlása következtében a köztársasági elnök tevékenysége átpolitizálódik*, nem maradhat politikailag semleges helyzetű a törvényhozási aktusok felülvizsgálata során. Mivel „a parlamentarizmus a többség-kisebbség, a kormánypártiság-ellenzékiség elvére épül, az államfő politikája vagy az egyikkel egyezik meg, vagy a másikkal. Az előző esetben »belesimul« a végrehajtó hatalom egységes politikájába, az utóbbi esetben azonban politikája ellenzékivé minősülhet",[153] ezért diszkreditálódhat. A *visszaküldési jog* – politikai kontrolljellege következtében – ezt *a semleges helyzetet kérdőjelezi meg*. A visszaküldési jognak akkor van igazán értelme, ha az államfőnek végrehajtó hatalmi jogosítványai vannak, vagyis neki kell – esetleg saját felelősségére – a törvényekben foglaltakat végrehajtania. Ebben az esetben ezzel az intézménnyel a végrehajthatósággal kapcsolatos problémákat jelezheti, amelyek esetleg a parlamenti viták során még nem, vagy nem kellő mértékben merültek fel. Az alaptörvényi rendelkezések alapján azonban az *államfőnek nincs végrehajtó hatalmi jogosítványa*, ezért a visszaküldési jognak sincs kiemelkedő jelentősége.

Mindezekre tekintettel – a korrekciós lehetőség ellenére – inkább amellett hozható fel érv, hogy *a politikai vétó intézménye felesleges*, mivel jellegét és sajátosságait figyelembe véve sem funkciói, sem hatékonysága alapján nem indokolt a magyar kormányzati rendszerben alkalmazni.[154]

2. Az alkotmányossági vétó értékelése

A politikai vétóval ellentétben a *köztársasági elnök alkotmányossági vétója feltétlenül szükségesnek* és indokoltnak tűnik. Az alkotmányossági vétó jelentősége tulajdonképpen az előzetes normakontroll értékelésével magyarázható. Az előzetes normakontroll következtében a törvényalkotási folyamat elvileg időben meghosszabbodik, mivel a törvény aláírásával és kihirdetésével meg kell várni az alkotmánybírósági döntést, de a parlamenti „produktum" időtállósága növekszik, és ezáltal a jogbiztonság – a törvény alkotmányossága előreláthatóságának erősödése következtében – szilárdabbá válik.[155] Az előzetes normakontroll intézményének ugyanis az a *célja*, hogy *megelőzze az Alaptörvény megsértésének bekövetkeztét*, bár ezt *a célt sem lehet abszolutizálni*. Ha ugyanis ez így volna, akkor az *Alkotmánybíróságnak minden törvény esetében alkalmaznia kellene az előzetes normakontrollt*, vagyis nem születhetne törvény anélkül, hogy annak alkotmányosságáról a testület előzetesen állást ne foglalna.[156] Az Alaptörvény azonban – nyilván az Országgyűlés törvényhozó hatalmára tekintettel – nem ezt a megoldást intézményesítette. Előzetes normakontrollra az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek van kezdeményezési joga, az *Alkotmánybíróság hivatalból* ezt a kérdést *nem vizsgálhatja*. A kezdeményezési jog következménye, hogy a testület csak a parlament vagy az államfő indítványában megjelölt szempontok alapján

[152] Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi kiadás, 1994. 91. o.
[153] Sári János: A hatalommegosztás elve (kormány, államfő). In: A köztársasági elnök az új alkotmányban. (Szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 22. o.
[154] Ez természetesen csak alaptörvény-módosítással lehetséges.
[155] Vö. Tilk: i.m. 70. o.
[156] Ez egyúttal azt is jelentené, hogy az Alkotmánybíróság, mint kvázi második kamara járna el, vagyis törvényhozó hatalommal rendelkezne.

dönt, és ekkor is mérlegelési joga van. Egyébként szintén ezt támasztja alá az a megoldás, hogy az alaptörvénysértő törvény esetében az Alkotmánybíróság – utólagos normakontroll során is – mérlegelheti a megsemmisítés időpontját. Az alaptörvény-ellenes törvény esetében is a főszabály az ex nunc megsemmisítés.[157] Ennek következménye, hogy alaptörvénysértő törvény alapján létrejöttek, keletkeztek jogviszonyok, amelyek maguk is alaptörvény-ellenesek. Ezek azonban mégis fennmaradhatnak,[158] mert – a jogbiztonság szempontjából – nagyobb érdek fűződik az ilyen jogviszonyok fennmaradásához, mint ezek felülvizsgálatához. A pro futuro megsemmisítéskor pedig az Alkotmánybíróság ugyan megállapítja az alaptörvény-ellenességet, mégis, csak későbbi időpontban semmisíti meg az ilyen rendelkezéseket, azaz a megsemmisítés időpontjáig az alkotmányellenes törvény alapján keletkezhetnek jogviszonyok, amelyek szintén alaptörvénysértőnek minősíthetők. Látható tehát, hogy az *Alkotmánybíróság mérlegelhet* az alaptörvénysértés megállapítása mellett abban, hogy *mely időponttól kezdődően semmisíti meg* az adott törvényt. A fennálló alaptörvény-ellenességnél tehát lehetnek más szempontok is, amit a testület figyelembe vehet. A nyilvánvaló alaptörvénysértésnél *minden jogalanynak vélelmeznie kell* a törvény érvényességét mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság meg nem állapítja az alaptörvény-ellenességet. Ez a köztársasági elnökre is vonatkozik, ha már élt vétójogával. Egyébként adott törvény alaptörvény-ellenessége nem biztos, hogy az alapján megállapítható, amit az Országgyűlés vagy az államfő az indítványában megjelölt.[159] Ha az *államfő nem él az alkotmányossági vétó intézményével*, ez még nem teszi alkotmányossá az adott törvényt, csak *legfeljebb megnyitja az ennek megállapítására irányuló más eljárás megindításának kezdeményezési lehetőségét.*[160] Ezek során felmerülhet olyan szempont, ami alapján az Alkotmánybíróság megállapíthatja az alaptörvény-ellenességet akkor is, ha az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök indítványa alapján erre nem került sor, vagy a parlament, illetve az államfő nem is élt ezzel a jogával.[161] Mindezek ellenére az *előzetes normakontroll kiemelkedően fontos és garanciális intézmény*. Az előzetes normakontrollt ugyanis az különbözteti meg az utólagos vizsgálattól, hogy az alkotmánybírósági kontroll a vizsgált aktus kihirdetése – emiatt hatályba lépése – előtt történik. Így – mivel nincsenek a vizsgált normából fakadó jogkövetkezmények – az alkotmányellenesség megállapítása nem eredményezi azt, hogy a jogbiztonság sérelmével ex tunc hatállyal kell jogviszonyokat megváltoztatni, illetve semmisnek nyilvánítani, sem pedig azt, hogy alkotmányellenes alapon nyugvó jogviszonyoknak kelljen a jogrendszerben létezniük és működniük.[162] Ezért a parlament mellett a köztársasági elnök alkotmányossági vétója jelentős biztosíték arra, hogy az Országgyűlés parlament által megalkotott törvények alkotmányossága még azelőtt elbírálásra kerüljön, mielőtt kihirdetésük és hatályba léptetésük megtörténne. Ugyanakkor a fenti szempontok azt is világossá teszik, hogy *az államfő alkotmányossági vétója sem abszolutizálható*, mert végleges megoldást ez sem képes garantálni.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnöknek az alkotmányozási és a törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei *részben garanciális jellegűek*, *részben* lehetőséget adnak arra, hogy az államfő *bizonyos befolyást gyakoroljon* a parlamenti döntéshozatalra, illetve e döntések alkotmányosságának biztosítására. *Garanciális jelentősége* van

[157] Vö. az Abtv. 45. § (1) bekezdésével.

[158] Ezeket csak akkor kell felülvizsgálni, ha a megsemmisítés ex tunc határidővel történt. Vö. az Abtv. 45. § (4) és (5) bekezdéseivel.

[159] „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll." Alaptörvény 24. cikk (4) bek.

[160] Pl. az utólagos normakontrollt, az alkotmányjogi panaszt, a bírói kezdeményezést egyedi normakontroll eljárás iránt.

[161] „Ezen túl változhat az Alkotmány szövege is, valamint a társadalmi viszonyok módosulása folytán is sor kerülhet a felülvizsgálatra. Így például kialakulhat alkotmányellenes »élő jog«, az életviszonyok változása során egyes, az Alkotmánybíróság által is figyelembe vett lényeges megítélési szempontok – arányosság, fokozatosság – új megítélés alá eshetnek.)" Tilk: i.m. 81. o.

[162] Tilk: i.m. 70-71. o.

az aláírási és kihirdetést elrendelő aktusainak, amelyek egyúttal lehetővé teszik vizsgálati joga, illetve alkotmány- és jogvédő funkciója gyakorlását. *Befolyásolási esélyt* – és részben biztosítékot – elsősorban azok a kezdeményezési jogai kínálnak, amelyek bár a parlament által felülbírálhatók, de jelzőszerepük és a kormányzásra kifejtett hatásuk következtében hozzájárulnak az államfői szerepfelfogás alakításához.