

PÁLFI EDINA

A parlamentek alkotmánybírósági kontrollja a szomszédos országokban

Beszámoló „A Parlamentarizmus Napja” című műhelykonferenciáról

A Széchenyi István Egyetem Parlamenti Kutatások Központja és a Konrad Adenauer Alapítvány szervezésében idén már harmadik alkalommal került megrendezésre a Parlamentarizmus napja elnevezésű konferencia. A mandátumát most befejező és a következő héten mandátumát megkezdő új országgyűlés stafétaváltása miatt a rendezvénynek az eddigi gyakorlattól eltérően nem az Országház, hanem a mellette található Falkl Rendezvényközpont adott helyet.

A rendezvényt, Smuk Péter a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetője nyitotta meg, köszöntötte a megjelenteket és felvázolta a program tervét. Az idei megemlékezés fókuszában a magyar és a szomszédos országok parlamentjei és ezek alkotmánybírósági kontrollja állt. A rendezvény két nagy kerekasztal-beszélgetést, modult ölelt fel. Az első modul során alkotmánybírók beszélgettek az Országgyűlés, a parlamentek alkotmánybírósági gyakorlatáról, majd a második részben a parlamenti hivatali szervezet munkáját, a törvényhozó testületek kapcsolatát tárgyalták ki a parlamenti hivatali szervezetek vezető tisztségviselői. Földrajzi dimenzióban a rendezvény túlnyúlik Magyarországon mert meghívott előadók Romániából, Szerbiából, Szlovákiából is érkeztek.

Smuk Péter megnyitó beszéde után Hende Csaba, az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottságának elnöke, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke köszöntötte a résztvevőket.

Ezt követően Frank Spengler a Konrad Adenauer Alapítvány magyarországi irodájának vezetője köszöntötte a tanácskozást. Kiemelte 1992. február 6-át, amikor Helmut Kohl német kancellár és Antall József aláírta a baráti együttműködésről és európai együttműködésről szóló szerződést. A szerződés aláírása óta a német – magyar kapcsolatok központjában kiemelt helyen szerepel a jogállamiság és az alkotmányjog. Frank Spengler elmondta, hogy örül annak, hogy idén is lehetőséget kaptak arra, hogy a parlamenti jogalkotás gyakorlatának kérdését, – az alkotmánybíróság feladatával összefüggésében – újra támogassa ezen kerekasztal-beszélgetés keretében, hiszen a demokrácia elősegítése az Alapítvány megbízatása az országban és az egész világon.

Kukorelli István, a Parlamenti Kutatások Központjának vezetője is megtartotta köszöntő beszédét, a Parlamenti Kutatások Központja és a Parlamenti Szemle Szerkesztőbizottsága nevében köszöntötte a résztvevőket. Kukorelli professzor

bemutatta a parlamenti joggal foglalkozó kutatók, jogalkotók és jogalkalmazók nyitott műhelyeként funkcionáló Parlamenti Szemle ez évi első számát. Hangsúlyozta, hogy a Szemle legszélesebb értelemben értelmezi a parlamenti jogot, hiszen nem csak a házzsabályt érti a parlamenti jog alatt, hanem a pártjogot, a választójogot is. Kukorelli István szerint a magyar parlamenti jog tudománya felvirágzóban van, megnőtt az érdeklődés, a figyelem a parlamenti jog iránt. A parlamenti jog művelődésének egyik fontos fóruma kíván lenni a Parlamenti Szemle is, lektorált, nyílt folyóiratként. Három jelzővel foglalta össze a Parlamenti Szemle ars poeticáját: kitekintés, visszatekintés, előrettekintés; azaz kitekintéssel a világ parlamentjeire, visszatekintéssel a magyar közjogi hagyományokra és előrettekintéssel a parlamentarizmus új kihívásaira.

A nyitóbeszédet követően kezdetét vette az első, alkotmánybírói kerekasztal-beszélgetés, amelynek résztvevői Korhecz Tamás, a Szerb Köztársaság Alkotmánybíróságának tagja, Mészáros Lajos, a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának alkotmánybírója, Stumpf István, a magyar Alkotmánybíróság tagja és Varga Attila, Románia Alkotmánybíróságának alkotmánybírója voltak. A kerekasztal-beszélgetés moderátora Erdős Csaba volt. A kerekasztal-beszélgetés első témája az Alkotmánybíróságok hatáskörét érintette.

Az első válaszadó Stumpf István volt. Álláspontja szerint a parlament szemszögéből a magyar Alkotmánybíróság „legfájdalmasabb” hatásköre az, hogy a parlament döntését megsemmisítheti, amennyiben azt alkotmányellenesnek találja. Elmondta, hogy korábban már egy küzdelmes vita tárgyát képezte, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e illetőleg hogy, a mindenkori alkotmányozó hatalomnak a felül alkotmányozás a jogosítványai közé tartozik-e.

Stumpf professzor hangsúlyozta, hogy a kialakult szokásoknak megfelelően a magyar Alkotmánybíróság sosem vizsgálta tartalmilag az alkotmánymódosítások alkotmányosságát, csupán figyelmeztették a parlamentet, hogy az alkotmánymódosítás során tartsák be a *ius cogens* valamint az Alaptörvény szabályait, továbbá az eljárási szabályokat, mert az alkotmány akkor tudja betölteni hivatását, ha ez egy zárt rendszerként működik, ellentmondásos szabályok nélkül. Az alkotmánybíró szerint az Alkotmánybíróság legfontosabb feladata, hogy védje az alkotmányt ezt a fajta magas norma jellegét, hogy ehhez lehessen mérni a többi jogszabályt.

Varga Attila szintén utalt az alkotmánybíráskodás régi elvi problémájára, az alkotmányosság és többségi demokrácia összeegyeztethetőségének nehézségére, amelyet költői kérdéssel illusztrált: „hogy jön kilenc ember ahhoz, hogy a nép letéteményeseinek akaratát, döntését felülbírálja?” Véleménye szerint a normakontroll az Alkotmánybíróság legerősebb jogosítványa, azonban a román alkotmánybíróságnak meg kell oldania bizonyos közhatóságok közötti alkotmányos jogi konfliktusokat is. Ez az alkotmánybíróságnak szokott problémát okozni, mivel itt nem pusztán a normaértelmezés, -elemzés a feladat, hanem valós konfliktust kell eldönteni. A kihívás súlyát mutatja, hogy már arra is

volt példa, hogy az Alkotmánybíróság nem egyértelmű állásfoglalást adott egy hatásköri vita feloldása körében.

Korhecz Tamás szerb alkotmánybíró véleménye szerint úgy a parlamentnek, mint az alkotmánybíráskodást végző szervnek tisztelnie, ismernie kell az államszervezeten belül a saját jogosítványait, funkcióit és egyúttal a másik szervet és annak funkcióit. A törvényhozónak az a dolga, hogy a jogrendet kialakítsa, meghatározza. Az Alkotmánybíróságnak pedig az a szerepe, hogy védelmezze a már kialakított jogrendet, aminek a csúcán az alkotmány áll. Álláspontja szerint, ha tiszteljük és tiszteletben tartjuk a funkciók megosztását, akkor jó úton járunk. Viszont itt mindig akadnak és akadni is fognak olyan neuralgikus pontok, amikor az egyik szerv megpróbálja magát beleélni a másik szerepébe, átlépve ezzel a hatáskörét, funkcióit. Korhecz Tamás véleménye szerint az Alkotmánybíróság akkor tud igazán következetesen – kvázi mint egy jó fék – közreműködni a jogállamiság kialakításában, ha minél inkább szilárd, doktrinális rendszert alakít ki, tiszteletben tartva a parlament funkcióit.

Mészáros Lajos kifejtette, hogy Szlovákia Alkotmánybírósága strasbourgi jellegű, azaz az Alkotmánybíróság elé kerülő esetek 85%-a alkotmányjogi panasza. A parlamenthez fűződő viszony súlypontja Szlovákiában is a normakontroll, a törvények, a jogszabályok felülvizsgálata, mivel ez az a hatáskör, amelyben eljárva leggyakrabban keletkeznek súrlódások a parlament és az Alkotmánybíróságok között. Szlovákiában viszont a további problémát jelentő hatáskör az alkotmányértelmezés hatásköre.

Ezt követően az örökkévalósági klauzulák kérdése merült fel. Stumpf István felhívta a figyelmet arra, hogy nemcsak Magyarországon, hanem a környező országokban is az elkövetkező fél év arról fog szólni, hogy megállapítsák létezik-e örökkévalósági klauzula vagy ha nem létezik, akkor mi az alkotmányos identitásnak az a kemény magja, ami nem sérthető meg, még az Európai Unió döntéshozatal révén sem. Alkotmányossági oldalról egy nagyon kitüntetett kérdés az, hogy hol húzódnak meg a nemzeti szuverenitás határai, mi a viszony konkrét ügyekben a szuverenitás és a föderalista törekvések között és ki az, aki az utolsó szót kimondhatja, a nemzeti alkotmánybíróságok sora vagy a luxemburgi bíróság?

Majd kifejtette, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem borul le sem a strasbourgi, sem a luxemburgi bíróság előtt, de tiszteletben tartja azokat és döntéseiket. Hozzátette, hogy az elmúlt három-négy évben azért ez a viszony enyhült, sokkal befogadóbb, megengedőbb, nyitottabb viszony van kialakulóban. Álláspontja szerint a magyar alkotmánybírók többsége azt vallja, hogy az alkotmánybírók feladata, hogy védjék a magyar alkotmányt. Az Alaptörvény pedig az ő mozgásukat kijelölő normarendszer, és ehhez képest vizsgálják az uniós jogviszonyokat is. Stumpf István bízik abban, hogy sikerül egy olyan szuverenitás-tesztet kidolgozni, ami mások számára is világos doktrinális értékmérőként szolgálhat a későbbi döntések meghozatalához.

Az első kerekasztal-beszélgetés végére érve kérdésként merült fel, hogy a hárszabály betartását ellenőrzi-e az Alkotmánybíróság a környező országok-

ban. Németországban láthattunk már példát arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében fordultak a felek a sértett ellenzéki jogok miatt az Alkotmánybírósághoz, tehát olyan kormány és ellenzék közötti viták kerülnek oda, amelyek politikai kicsengésűek is lehetnek. Az alkotmánybírák álláspontja szerint, a legtöbb országban ugyan törvény formája van a házszabálynak, de mintegy belső szabálynak tekinthető, így az általános érvényét vitatják. Azonban láthattunk olyan precedenst is az esetjogban, hogy a házszabály szolgált alapul egy törvény megsemmisítésére. Mikor a törvényhozó a házszabálytól eltérő módon szabályozott a törvényhozás folyamatát érintő kérdést, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez házszabályi rezervátum, nem lehet törvénnyel szabályozni, így a házszabály kvázi alkotmánytörvényi erőre emelkedett. Összességében az alkotmánybírák szerint a házszabályokra mindenki úgy gondol, hogy a parlament által hozott, a parlamenti többség által jóváhagyott rendelkezés, ezért az Alkotmánybíróság tiszteletben tartja.

Ezzel lezárult a program első része. Rövid szünet után kezdetét vette a második modul, Szabó Zsolt moderátorként való közreműködésével. A második rész előadóiként köszönthettük Cabrera Alvarot, aki a magyar Országgyűlés Hivatala főmunkatársaként dolgozik; Demeter Attilát, aki Románia Szenátusa Hivatalában dolgozik főtanácsosként, Sándor Eleonórárt a Szlovák Köztársaság képviselőjében, aki a Nemzeti Tanács Hivatala Emberi jogi és Kisebbségi Bizottság titkárságvezetője; és Szűcs Zsuzsannát, a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése Hivatalának titkárságvezetőjét.

Szabó Zsolt elmondta, hogy három célkitűzés között kell eligazodnia minden parlamentnek. A három célkitűzés úgy fogalmazható meg: jót, szabályosan és gyorsan. Fontos, hogy a törvény jó legyen, kiállja a jogrendszerbe illeszkedés és az alkotmányosság próbáját, jó eljárási rendben szülessen meg, és mindez lehetőség szerint gyorsan valósuljon meg. Az egyik cél erősítése azonban csak a másik kettő rovására valósulhat meg. A kérdése az volt, hogy a vendégek hogyan látják ennek a hármas célrendszernek a megvalósítását saját országuk parlamentjében?

A válaszok között a bemutatásra került a Szerb Köztársaságban bevezetett e-parlamenti rendszer, ami a fenti célkitűzések megvalósítását segíti. Az e-parlamenti rendszer pozitívuma, hogy az összes törvényjavaslat rendelkezésre áll elektronikus formában is. Ehhez társul egy kiváló honlap is, ahol élő adásban közvetítik a bizottsági üléseket, továbbá ezek visszamenőleg is megtekinthetők. A válaszadók kiemelték, hogy ahhoz, hogy a hármas célrendszer megvalósuljon minden parlamentnek szüksége lenne egy negyven-ötven főből álló párton kívüli szolgálati tisztviselői magra. Az eljárási garanciák közül fontosnak tartják a házszabályok pontosítását, a képviselői felszólalások időtartamának korlátozását, melyet több országban már be is vezettek. Továbbá egyetértettek abban, hogy indokoltnak látják a törvényhozási eljárások lassítását is, a sürgősségi eljárás lehetőségének megtartásával, de szigorú feltételekhez kötésével.

A beszélgetés következő része az elfogadott törvények jogrendszerbe illeszkedéséről, jogszerűségéről, alkotmányosságáról szólt. Kérdés, hogy a hivatal ennek elősegítésére mit tehet, a hivatal objektív szava eljut-e a képviselőkhöz. A válaszból kiderül, hogy a jelenlévő országok eltérő módon hajtják végre a törvények jogrendszerbe illesztését.

Szlovákiában a jellemző eljárás, hogy a kormány javaslatai – mielőtt a parlamentbe kerülnek – már átmennek egy szűrőn. Ennek alkalmazása sok éves vita tárgya volt. A tárcaközi egyeztetés során bárki, azaz állampolgárok is nyújthatnak be módosító indítványt, ötszáz aláírás összegyűjtésével. Ezt az indítványt is kötelező megvizsgálni, majd a törvény előkészítője nyilatkozatot tesz, hogy az indítványt elfogadja vagy elutasítja. Sándor Eleonóra szükségesnek látná a képviselői indítványok esetében is egy ilyen analóg vizsgálati forma kidolgozását, mert a képviselői indítványok ilyen előzetes kontrollon jelenleg nem mennek át. A Törvényelőkészítő Igazgatóság második olvasatban minden egyes törvényjavaslathoz készít egy állásfoglalást, amit mind a képviselők, mind a kormány is tiszteletben tart. Az érdekessége ennek az állásfoglalásnak, hogy nem pusztán a jogtechnikai hibákra hívják fel a figyelmet, hanem rámutatnak a törvények tartalmi hibáira is. Az állásfoglalás tartalmazza például, hogy mik azok a hibák, amelyek a végrehajtás során problémát jelenthetnek. Az előterjesztőnek az állásfoglalásra mindenképpen reagálnia kell: vagy meg védi az álláspontját vagy módosító indítványokkal a bizottságokban reagál a hibákra.

Romániában a bizottságok mind a formai és a tartalmi hibákat is kijavítják, illetve a törvénytervezetet elhelyezik a román jogrendben. A képviselőházban van egy belső, szakmai fóruma, politikai szerep nélkül, ahol a törvénytervezetekkel kapcsolatos tanulmányokat tesznek közzé az adott bizottságon belül. A további folyamat során, a parlament előtt a törvény vitája során visszafordítható egy törvény, akár tartalmi, akár formai hibákból, de a leggyakrabban mégis politikai okokból fordítják vissza.

Magyarországon többszörös szűrő rendszer van, mert maguk az állandó bizottságok is folyamatosan vizsgálják azt, hogy egy törvényjavaslat megfelel-e a jogrendszernek, a külső, belső koherenciának. Továbbá az új országgyűlési törvénnyel felállt a Törvényalkotási Bizottság, amely a törvényalkotási folyamat végén őrködő „szuperbizottság”. Emellett Magyarország egy egészen új, komplex irománykezelő-rendszert alakított ki, melynek neve ParLex. A rendszer segítségével az irományokkal a javaslat benyújtásától a kihirdetésig elektronikusan tudnak dolgozni, ami azért nagy segítség, mert a rendszer képes kiszűrni a javaslatok formai hibáit, megkönnyítve ezzel a munkát.

Az utolsó kérdés az új és a módosító törvények arányára irányult, melyik országban mi a jellemző, melyik van többségben. Első válaszadóként Carbrera Alvaro elmondta, hogy a magyar törvények esetében a 2014–2018 közötti ciklusban a megoszlás a következő volt: új törvények 30%, módosító jellegűek 70% volt. Az egyéni képviselői indítványok benyújtásának arányában változások figyelhetők

meg, mert régen alig volt jellemző az egyéni képviselői indítványok benyújtása, az előző ciklusban azonban 30%-ra ugrott, most viszont ez ismét 13%-ra csökkent.

Demeter Attila elmondta, hogy Romániában is a kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok vannak többségben, az egyéni képviselői indítványok elenyészőek, hatásuk szempontjából azonban érdekesek, mert mindig meg kell indokolni, hogy milyen költségvetési háttérből lehet finanszírozni. Ciklusonként visszanézve mindig azok az indítványok győznek, amelyeket a kormánypártiak támogatnak. Néhány ellenzéki is átkerül, de ezek általában nem olyan nagy jelentőségű ügyek.

Sándor Eleonóra kifejtette, hogy Szlovákiában különösebb ingadozás az egyes választási ciklusokban nem figyelhető meg. Ennek oka, hogy a képviselői indítványok számát némileg befolyásolja az is, hogy Szlovákiában általában koalíciós többpárti kormány működik.

Szűcs Zsuzsanna ismertette Szerbia helyzetét. 2017-ben a parlament nyolcvankilenc törvényt hozott, ebből a Munkaügyi bizottság hetet vitatott meg, ebből három nemzetközi szerződés megerősítésére irányult, négy pedig egy törvény módosítására és kiegészítésére. Ami az ellenzéki törvényjavaslatokat illeti, rengeteg javaslat érkezik egy-egy ülésre, ezek inkább kisebb módosítások, kevésbé irányulnak komplett törvények módosítására.

Szabó Zsolt a kerekasztal-beszélgetés lezárásaként arra volt kíváncsi, hogy az előadónak a parlamenti pályafutásuk alatt mi volt a legemlékezetesebb szakmai vagy akár nem szakmai esemény, amelyre szívesen emlékeznek vissza. A rövid frappáns válaszokat követően egy rövid zárszó következett.

Szabó Zsolt megköszönte az előadók értékes válaszait, továbbá megköszönte a résztvevőknek a jelenléteket. Technikai információként elmondta, hogy a mai nap izgalmas kérdéseiről, témáiról a nyolc előadó tollából egy érdekes tanulmánykötet fog megjelenni.

Örömteli, hogy az idén már harmadszorra megrendezésre kerülő rendezvény ismét képes volt megmozgatni a törvényhozás-kutatással foglalkozók, illetve a parlamentarizmus iránt érdeklődők széles körét. Az előző évek gyakorlatától eltérően különösen érdekes volt, hogy a program nem kötött előadásokból állt, hanem kerekasztal-beszélgetés formájában egy interaktívabb, egyúttal nagyobb számú előadók felszólalását lehetővé tevő műhely-konferencia keretében valósult meg.

PÁLFI EDINA

PhD hallgató

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,

Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

palfiedina@citromail.hu