

PÁLFI EDINA

Miért éppen politikai? A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétók elemzése

A vétó alkalmazása egy olyan hatalmi eszköz a köztársasági elnök kezében, amellyel lehetősége van a törvényalkotást befolyásolni. A magyar szabályok szerint a köztársasági elnök kétféle vétóval élhet: politikai vagy alkotmányossági.

De hol húzódik a határ az alkotmányossági vétó és a politikai vétó között? A tanulmány arra keresi a választ, hogy a hivatalban lévő államfő milyen indokokkal él politikai vétóval; ekképpen a tanulmány arra koncentrál, hogy mik azok a tényezők, amik szerepet játszanak az államfő két vétó közötti döntésében, milyen megfontolásból dönt alkotmányossági vagy politikai vétó benyújtása mellett.

A mérlegelés a köztársasági elnök kezében van, a visszaküldés okait ugyanis nem határozták meg, az Alaptörvény – és korábban az Alkotmány sem – nem emel semmilyen tartalmi korlátot. A politikai vétó okai között – a nevével ellentétben – nemcsak politikai okok szerepelhetnek, hanem előfordulhat, hogy a törvény szellemiségével nem ért egyet, de akár lelkiismereti, szakmai, jogi, jogtechnikai okai is lehetnek, amelyek még nem érik el az alkotmányossági szintet.

1. Bevezetés, módszertan

A tanulmány arra keresi a választ, hogy hol húzódik a határ az alkotmányossági és a politikai vétó között, a hivatalban lévő államfő milyen indokokkal él(t) politikai vétóval. Ekképpen arra koncentrál, hogy a köztársasági elnök milyen esetekben élhet egyik vagy másik vétótípussal, illetve mik azok a tényezők, amik szerepet játszanak az államfő két vétó közötti döntésében, milyen megfontolásból dönt alkotmányossági vagy politikai vétó benyújtása mellett. Ennek megválaszolásához érdemes részekre bontanunk a problémát:

- a) Milyen esetben kizárt az alkotmányossági vétó gyakorlása?
- b) Milyen esetben lehetséges/kötelező az alkotmányossági vétó gyakorlása?
- c) Vannak-e olyan esetek, amelyek körében szabadon mérlegelhet a köztársasági elnök a két vétótípus között?

A következőkben a fenti kérdésekre a gyakorlat áttekintésével keressük a választ. Az általam vizsgált időszak az Alaptörvény hatálybalépésétől 2019. december 31-ig tart.¹ A vizsgált időszak alatt 33 politikai vétó látott napvilágot.

¹ Az Alaptörvény hatálybalépésekor Schmitt Pál volt a köztársasági elnök, azonban 2012. április 2. napján lemondott. Ezen időszak alatt a volt államfő nem élt sem alkotmányossági, sem politikai vétóval. A lemondását követően, Áder János lépett hivatalba, aki jelenleg is betölti a köztársasági elnöki posztot, ezért kutatásom de facto Áder János hivatali ideje alatt benyújtott vétókra szűkül.

Kutatási módszerem a következő volt: A politikai vétók elemzését a parlament honlapján közzétett, bárki számára hozzáférhető köztársasági elnöki visszaküldő levelek kigyűjtésével kezdtem. Ezt követően azokat elemezve csoportokat alakítottam ki a benyújtott indokok természete alapján. Az államfői visszaküldő levelek tartalmából, az államfő által hivatkozott jogszabályokból, esetleg más okokból tudunk képet kialakítani arról, hogy az Alaptörvényben meghatározott vétótípusok hogyan realizálódnak a valóságban. A politikai vétókat a köztársasági elnök visszaküldő levelében szereplő okok alapján egy táblázatba rendeztem időrendi sorrendben. A visszaküldés okait elemezve körvonalazódott, hogy a köztársasági elnök több esetben azonos indokokat jelölt meg a visszaküldés tárgyaként. Ezek az ismétlődések alapján az indítványban szereplő okokból négy csoportot tudtam kialakítani:

1. kizárólag politikai okokra hivatkozás (jogsértés fel sem merül);
2. jogsértésre, de nem az Alaptörvény megsértésére hivatkozás, jogi okok pontos jogszabályi hivatkozás megjelölése nélkül;
3. jogsértésre, de nem az Alaptörvény megsértésére hivatkozás, jogszabályi rendelkezések pontos megjelölésével;
4. Alaptörvényre, alkotmányosági követelményekre történő hivatkozással benyújtott politikai vétók.²

Az egyes csoportok között vannak átfedések, bizonyos vétókat nem lehetett tisztán az egyik vagy másik csoportba sorolni. Ezekben az esetekben abba a csoportba soroltam a vétót, amelyik indoklása – megítélésem szerint – fajsúlyosabb volt. A vétókat, valamint a visszaküldés okait és az azok alapján történő csoportosítást az 1. számú mellékletben szereplő táblázat tartalmazza.

2. A vétó fogalma, típusai és funkciói

2.1. A vétó fogalma, funkciói

„A vétójog – általános értelemben – az adott állami szerv joga (pontosabban hatásköre) arra, hogy másik állami szerv szabályosan (érvényesen) létrejött határozatát megsemmisítse (érvényességétől utólag megfossa), vagy végrehajtását, esetleg hatálybalépését véglegesen vagy meghatározott időre és/vagy feltétel bekövetkezéséig megakadályozza. [...] A parlament által elfogadott törvényekkel szemben az államfői vétójog a törvényhozási folyamatban ellenvetési jogot jelent.”³ A vétó alkalmazása egy olyan hatalmi eszköz a köztársasági elnök kezében, amellyel le-

² Ezek részletes elkülönítését és magyarázatát lásd a 3. pontban. Megjegyzendő, hogy a szakirodalomban más osztályozási szempontok is megjelentek. Kumin Ferenc doktori értekezésében a politikai vétók érvrendszerének pártpolitikai, szakpolitikai és értékalapú megkülönböztetését alkalmazta. Ennek összefoglaló értékelését adja Kukorelli István: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. Méry Ratio, Budapest, 2014. 323. o.

³ PETRÉTEI József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II, Kodifikáció 2015/1. szám, 6. o.

hetősége van a parlamenti döntéshozatalt, a törvényalkotást befolyásolni. E befolyásolás a parlamenti döntés determinálásig nem terjed, ami indokolja ezen államfői hatáskörök ellenjegyzéshez kötésének hiányát: „Az alkotmánybírósági értelmezés szerint a köztársasági elnöknek a törvényvisszaküldésre, 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.”⁴

A magyar alkotmányos rendszerben a vétónak két fajtáját különböztetjük meg: az alkotmányossági vétót és a politikai vétót. 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.⁵ Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése szerint: „Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.” A fenti köztársasági elnöki hatásköröket az alkotmányjogi diskurzusokban és szakirodalomban alkotmányossági, illetve politikai vétőknek nevezik, ennek megfelelően e tanulmányban is ezt a közismert elnevezését használjuk.

A két vétótípussal kapcsolatos általános megfontolás, mintegy kiindulópont az államfő alkotmányos rendeltetését⁶ elemezve: „nem szabad azt hinni, hogy az elnök őrkdése az alkotmányosság fölött kizárólag a jogászai témákra, a nevesített hatáskörök gyakorlására vonatkozik. [...] [E]z egyben politikai jellegű feladat is. Az elnök oly módon őrkdik az alkotmányosságon, hogy az egyes társadalmi eseményeket, egy adott hatósági vagy kormányzati intézkedést, vagy éppen a politikai gyakorlatot elemezheti, kritizálhatja (minősíti, bírálja) és az alkotmányos működés irányára mutathat rá.”⁷ „A köztársasági elnök jogállásából szükségszerűen következik, hogy a politikai hatalmi ágaknak az ellensúlya kell legyen. Az azonban már a köztársasági elnök személyes értékrendjéből és szerepfelfogásából is következik, hogy e feladatának hogyan tesz eleget. Az Alaptörvény több olyan hatáskörrel ruházza fel a köztársasági elnököt, amelyek gyakorlása során az állam-

⁴ PETRÉTEI József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat-és hatáskörei II., Kodifikáció 2015/1. szám., 13. o.

⁵ Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés.

⁶ Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés: „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrkdik az államszervezet demokratikus működése felett.”

⁷ SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. Iustum Aequum Salutare V. 2009/2. 84. o.

szervezet demokratikus működése vagy általában az alkotmányosság felett örködik. E hatáskörökben a köztársasági elnök alkotmányos rendeltetése, hogy ellen-súlyozza a kormányzat tevékenységét.”⁸

2.2. Az alkotmányossági vétó

Az alkotmányossági vétó lényegében az előzetes normakontroll kezdeményezését jelenti, amelyet a köztársasági elnök csak akkor terjeszthet elő, ha az Országgyűlés nem élt ezen hatáskörével. Ennek oka az, hogyha az Alkotmánybíróság már alkotmányossági szempontok szerint megvizsgálta az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Országgyűlés indítványa alapján, akkor a köztársasági elnök kérelme egy megismételt vizsgálatot eredményezne, amely a törvényhozási eljárás indokolatlan elhúzódását eredményezné. Más kérdés, hogy az Országgyűlés az általa kezdeményezett előzetes normakontroll-indítvánnyal de facto elvonja a lehetőséget a köztársasági elnök indítványozása elől, kiüresítve ezzel az államfői vétó intézményét.⁹ Ha nem a köztársasági elnök hatáskörei felől közelítjük meg a kérdést, hanem a jogrend védelme felől, akkor még parlamenti kezdeményezés esetén nem feltétlenül, vagy csak részben beszélhetünk diszfunkcióról, hiszen az alkotmánybírósági kontrollhoz való hozzáférés megvalósul, de az Országgyűlés nem feltétlenül azonos indokokat jelöl meg indítványában azokkal, amelyet a köztársasági elnök megjelölne. Az Alkotmánybíróság elé ezért érkezhethet olyan indítvány, amely nem tartalmazza a törvénnyel kapcsolatos összes alkotmányossági problémát.

„Az alkotmányossági vétó [...] determinisztikus korlátok közé szorítja az alkalmazót, hiszen ennek gyakorlásához feltétel, hogy a kihirdetésre megküldött törvényben alkotmányellenes rendelkezést találjon a vétó mellett döntő köztársasági elnök, és ezt meggyőzően be is tudja mutatni. Ráadásul a magyar alkotmányos szabályozás nem is enged meg mérlegelést abban az esetben, ha az államfő meggyőződik az alkotmányellenességről.”¹⁰

Az Alaptörvény szó szerinti értelmezése szerint ebben az esetben nem mérlegelhet az államfő: „Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.” A köztársasági elnök saját mérlegelési jogkörébe az tartozik, hogy a törvénnyel szembeni aggályai alkotmányos jellegűek-e, az eljárás esetleges hibái eléri-e az alaptörvény-ellenesség szintjét vagy esetleg más jellegű kifogásai vannak a törvénnyel szemben. Ha azonban kialakul

⁸ CSINK Lóránt: Mire jó az egyensúly? A köztársasági elnök szerepe az államszervezetben. In: CSINK Lóránt – SZABÓ István: Az államfő jogállása. Pázmány Press, Budapest, 2013. 21. o.

⁹ Az Országgyűlés ez ideig nem élt ezzel a jogával

¹⁰ KUMIN Ferenc: Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon. PhD-értekezés. Budapest, 2013. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. 23. o.

a köztársasági elnökben az alaptörvény-ellenesség vélelme, akkor az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia.

Mindenesetre rögzítendő, hogy a jogirodalom kevésbé szigorúan értelmezi az Alaptörvény betűjét: „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.”¹¹

2.3. A politikai vétó

A politikai vétó, azaz „a törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. A törvény visszaküldése a törvényhozási folyamatot más módon, erőteljesebben befolyásolja, mintha a köztársasági elnök az észrevételeit csupán az országgyűlési vitában fejtené ki.”¹² „Ez a hatáskör elvileg rendkívül tág mozgásteret, szabad felhasználást biztosít az ilyen lehetőséggel rendelkező államfőknek, jellemzően az egyes szabályozások csak az egyet nem értés indoklását várják az államfőtől, egyéb korlátot vagy feltételt nem szabnak.”¹³ A mérlegelés a köztársasági elnök kezében van, a visszaküldés okait nem határozták meg, erről nem született részlet-szabály, nincs egy taxatív felsorolás sem a lehetséges szempontoknak, indikációknak, az Alaptörvény – és korábban az Alkotmány sem – nem emel semmilyen tartalmi korlátot. „A köztársasági elnök döntését alapvetően az határozza meg, hogy egyet nem értése milyen természetű.”¹⁴ A politikai vétó okai között – a nevével ellentétben – nemcsak politikai okok szerepelhetnek, hanem előfordulhat, hogy a törvény szellemiségével nem ért egyet, de akár lelkiismereti, szakmai, jogi, jogtechnikai okai is lehetnek, amelyek még nem érik el az alkotmánysértés szintjét.

Szente Zoltán mutat rá arra, hogy „[b]árhová küldje is azonban az államfő a törvényt aláírás helyett, a célja ugyanaz: a törvény újbóli megfontolása.”¹⁵ Nem azonos azonban az alkotmányossági és politikai vétók következménye, így felmerül a kérdés, hogy hol húzódik meg a köztük lévő határ akkor, ha az adott törvényjavaslattal szemben jogsértést, s különösen ha alkotmányellenességet észlel az államfő.

¹¹ PETRÉTEI József: uo.

¹² Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008., 120. o.

¹³ KUMIN Ferenc: Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon. PhD-Értekezés. Budapest, 2013. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. 23. o.

¹⁴ Kovács Virág: A köztársasági elnök in.: Tóth Judit: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 861. o.

¹⁵ SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010. 331. o.

3. Applicatio est vita regulae: a vétók elhatárolása a gyakorlatban

3.1. A választás szempontjai

A köztársasági elnök politikai vétóit vizsgálva megállapítható, hogy több esetben alkotmányos aggály is felmerült, mégis politikai vétót emelt. Mi lehet ennek az oka?

A két vétó közti választásnál célszerűnek tűnik az államfőnek figyelembe kell vennie az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, hasonló ügyekben hozott döntéseit, hiszen ebből lehet következtetni az adott ügy lehetséges kimenetelére, esetleges bukására. Az alkotmánybírósági gyakorlat quasi precedensjellege miatt¹⁶ kockázatos lehet azzal számolnia, hogy az indítványban benyújtott érvei olyan meggyőzőek lesznek, hogy az Alkotmánybíróság változtat korábbi gyakorlatán. Sólyom László szerint a köztársasági elnök „csak akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha bizonyos benne, hogy a törvény alkotmányellenes”. Ugyanő egyik politikai vétóját a következőképpen indokolta: „Óriási nyomás volt rajtam, hogy ne írjam alá, küldjem az Alkotmánybíróságra. Leveleket, nyíltakat és nem nyíltakat, újságcikkeket és tanulmányokat küldtek az alkotmányossági vétó alátámasztására. Én pedig úgy döntöttem, hogy visszaküldöm a törvényt az Országgyűlésnek, mert nem értettem vele egyet. Egyszerűen azért, mert noha elleneztem a törvényt, nem találtam benne alkotmányellenességet, de a köztársasági elnök [...] szakmai lelkiismeretét kell hogy kövesse, és nem kockáztathatja szakmai hírnevét sem, bármilyen rossz véleménye legyen is egy törvényről.”¹⁷ Tehát a köztársasági elnök által nem alkotmányellenesnek tartott törvényt az elnök semmiképpen sem küldheti meg az Alkotmánybíróságra, „itt politikai szempontok nem kaphatnak semmilyen szerepet”.¹⁸ Fontos azonban megjegyezni, hogy ebben az ügyben a köztársasági elnökben nem alakult ki az adott törvény alkotmányellenességéről való meggyőződés.

A korábbi gyakorlatból úgy tűnik, hogy a köztársasági elnök nem kockáztalt, a siker reményében azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság korábbi ítéletei alapján elbukott volna az alkotmányossági vétó, inkább a politikai vétó intézményéhez fordult, visszaküldve a törvényt az Országgyűlésnek, kifejtve, hogy milyen módosításokkal tartaná azt elfogadhatónak.

Az alábbiakban ismertetem a 2012 óta született politikai vétókat a fentebb bemutatott csoportosításban.

¹⁶ Erről részletesen lásd: CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014. 134. o.; D. TÓTH Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. in: *Fundamentum* 2009/4.; ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE-KTK, Budapest, 2014. 301–304. o.

¹⁷ SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2. 86. o.

¹⁸ SÓLYOM László: *uo*.

3.2. Tisztán politikai okokra hivatkozó vétók

Ebbe a csoportba azon vétókat soroltam, amelyek indoklásában kizárólag politikai jellegű megfontolások találhatók: az államfő nem is említett a törvénnyel kapcsolatos eljárási vagy tartalmi jogsértést, vagy alaptörvény-ellenességet. Meglepő módon ez a csoport lett a legszűkebb, hiszen az osztályozási szempontok alapján csak az alábbi két vétót tudtam ide sorolni:

- a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Nemzet Művésze-ügy),
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: szélerőmű-ügy)

A Nemzet Művésze-ügy alapját képezte, hogy az Országgyűlés a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvényt egy új fejezettel egészítette ki, amely a Nemzet Művésze-díj alapításáról rendelkezik. A köztársasági elnök visszaküldő levelében kifejtette, hogy a törvény alapján az Országgyűlés alapítja a Nemzet Művésze díjat, melyet a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó, megelőzően Kossuth-díjban részesített képviselőinek személyes megbecsülése érdekében, életjáradék formájában adják át. A díj odaítéléséről 11 Kossuth-díjjal kitüntetett művész dönt, bizottság formájában. A díjazott jogosult a Nemzet Művésze cím viselésére és élete végéig jogosult az életjáradékra. A díj kizárólag egyszer adományozható. A törvény új 28/C. § (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „Kivételes méltánylást érdemlő esetben adományozható a díj annak, akit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítéltek, függetlenül attól, hogy mentesült-e az elítéléshez fűződő jogkövetkezmények alól.” Áder János szerint ez a rendelkezés a társadalmi elvárásnak nem felel meg, a művészeti teljesítmény elismerése közös nemzeti érdek. Az államfő a visszaküldő levelében kifejtette, hogy a társadalom jogos elvárása az, hogy egy ilyen kiemelkedően magas szintű elismerést, mint a Nemzet Művésze címet, kizárólag olyanok kapják, akik a maguk művészeti területén elért kimagasló teljesítményen túl, törvénytisztelő, példamutató állampolgárok, és ezen az alapon is méltóvá váltak a cím viselésére és a közösség gondoskodására. Véleménye szerint ez a rendelkezés olyan kivételes eljárást biztosít a díj adományozásra jogosult bizottság számára, ami túlmutat, annak szakmai szerepén, és a büntetőjog területét érintő kérdésekben is állást kellene foglalnia, anélkül, hogy a büntetőeljárás részleteit, a bírói döntés indokait ismerne. Álláspontját még azzal indokolta, hogy más, hasonló életjáradékkal járó díjak tekintetében a bűncselekmény elkövetése az érdemtelenység megállapítását, a járadék folyósításának felfüggesztését eredményezi.

A szélerőmű-ügy alapját képező törvény szerint a Kormány a villamosenergia-rendszer várható teljesítményének egyensúlyára figyelemmel, rendeletben határozza meg az adott naptári évre vonatkozóan a szélerőművek, a szélerőműparkok építésére és használatbavételére kiadható hatósági engedélyek számát és teljesítményét. A törvény rendelkezett a szélerőműpark építésére adott engedélyekről is. Áder János visszaküldő levelében kifejtette, hogy a törvényjavaslat és a mö-

göttes szabályozás szűkíti a szélenergia jövőbeli felhasználásának lehetőségeit, miközben a 2016. április 22. napján megkötött Párizsi Megállapodásban célul tűzte ki Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását, melynek érdekében szinte minden gazdasági ágazatban előrelépésre van szükség a megújulóenergia-termeléssel kapcsolatban. Véleménye szerint a törvény, a korábban már elfogadott kormányrendelettel együtt ellehetetleníti a széleróművek, széleróműparkok építését, továbbá veszélyeztetik Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve 2010–2020 dokumentumban foglalt célkitűzéseket, amelyekben szerepel a szélenergia részarányának növelése. Áder János politikai vétójában arra kérte az Országgyűlést, hogy a törvény újratárgyalása során olyan előírásokat állapítson meg, amelyek támogatják gazdaságunk dekarbonizációs pályán tartását, és hozzásegítik az országot a klímavállalás teljesítéséhez, mindezt a gazdasági és műszaki biztonsági szempontokat figyelembe véve tegye.

Véleményem szerint a Nemzet Művésze-ügyben valósult meg az „igazi” politikai vétó, hiszen a köztársasági elnök a törvénytervezet szemléletével nem értett egyet, melyet az erre leginkább alkalmas politikai vétó alkalmazásával fejezett ki. Az államfő ajánlást, javaslatot is megfogalmazott a törvény olyan módú újratárgyalására, hogy a benne foglalt rendelkezések az ország, a társadalom érdekeit is szem előtt tartsa. Ezek kétségtelenül olyan érvek, amelyek „(alkotmány)jogiasítása” nem lehetséges és nem is szükséges.

Egészen más azonban a szélerómű-ügy, noha csak a vétó szövegét olvasva az előbbihez hasonlónak tűnhet, hiszen az államfő Alaptörvény-sértésre nem hivatkozott. Azonban a visszaküldő levélben – nem is túl rejtetten – felsejlik az egészséges környezethez való jog sérelme, noha ez *expressis verbis* nem jelent meg a vétó indokolásában. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az alkotmánybírósági gyakorlatból egyrészt ezen alapjog intézményvédelmi oldalának kizárólagossága,¹⁹ másrészt – ehhez kapcsolódóan – a védelmi szint csök-

¹⁹ „Elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.” 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés

Ezt kibontva: „A környezethez való jog azt a kötelezettséget rója az államokra, hogy tartózkodjanak a környezetre káros tevékenységektől, és a környezet minőségét javító politikát részesítsék előnyben, emellett az államoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy az emberek védve legyenek a környezeti kockázatoktól akár a kormányzat, akár magánszemélyek által generált környezeti veszélyektől.” CSINK Lóránt – T. Kovács Júlia: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? Jogelméleti Szemle 2013/4. 8.o.

kontésének tilalma²⁰ emelhetők ki alkotmányossági követelményekként.²¹ A dekarbonizációs célok elérése, a klímavállalás teljesítése „a gazdasági és műszaki biztonsági szempontok” figyelembevételével mellett ezen alkotmányos követelmények közé illeszthetők. Ahogyan az államfő vétójában is kimondta: a törvény nem a dekarbonizációhoz való hozzájárulás lehetőségét erősíti, hanem a szélenergia jövőbeli felhasználásának lehetőségét szűkíti, ami visszalépést mutatna az Országgyűlés által 2011-ben jóváhagyott Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve 2010–2020 dokumentumban foglaltakhoz képest, ami az állam intézményvédelmi kötelezettsége szempontjából igencsak aggályos, hiszen az intézményvédelmi kötelezettség egyben azt is jelenti, hogy nincs lehetőség a védelem szintjében visszalépni. Álláspontom szerint megindokolható lett volna egy alkotmányossági vétó is a szélerőmű-ügyben is az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, vagy az Alaptörvény XXI. cikkének sérelmére hivatkozással.

A fenti konklúziót erősíti az is, hogy az államfő 2018. július 30. napján, egy tárgyalásban igen hasonló, az egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt az egészséges környezethez való jog sérelmére történő hivatkozással küldött meg az Alkotmánybíróságnak. A vízkivételekkel összefüggő törvény esetében a köztársasági elnök arra hivatkozott, hogy a „jogalkotó nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre”. Továbbá az államfő véleménye szerint az ivóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikkbe foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi, ezért alkotmányos vétóval élt – ráadásul sikeresen, hiszen az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Alkotmánybíróság is alaptörvény-ellenesnek találta.²²

3.3. Általános jogelvekre, jogi okokra – jogszabályhely megjelölése nélkül – történő hivatkozással benyújtott vétók

Ezekben az esetekben a köztársasági elnök nem jelölt meg pontos jogszabályi helyeket, hanem általánosságban hivatkozik jogsértésekre, többek között általános

²⁰ „Az egészséges környezethez való jog kapcsán az egyik legfontosabb megállapítás, miszerint, ha az állam a jogvédelem és a környezeti állapot már meglévő szintjét csökkenti, akkor az ezt lehetővé tevő norma alkotmányellenes.” 996/G/1990. AB határozat; „ha az állam [...] törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet.” 106/2007. (XII. 20.) AB határozat.

²¹ Kecskés Gábor: Az egészséges környezethez való jog in: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog III. Alapjogok Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2014., 385. o.

²² 13/2018. (IX. 4.) AB határozat. A különvélemények magas számából következtethetően ebben az esetben is vállalt kockázatot az államfő az Alkotmánybírósághoz fordulással.

jogelvek sérelmére. Ezen vétók koherenciazavart, normakollíziót, összeférhetlenségi szabályok figyelmen kívül hagyását, jogalkalmazási nehézséget, közvetett hátrányos megkülönböztetést, részletszabályok hiányos kidolgozását, vagy törvényi előírásoktól garanciák nélküli eltérést engedő rendelkezéseket említenek. Ezek az indokok visszavezethetők a jogbiztonságra, felvethetik annak – azon keresztül pedig a jogállamiság – sérelmét is. Ez pedig már az Alaptörvény megsértését is valószínűsíti a B) cikk (1) bekezdésére tekintettel. Elengedhetetlen, hogy a jogszabályok a jogrendszer egészére nézve áttekinthetőek, érthetőek és világosak legyenek. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye a norma világossága, valamint az, hogy a közhatalmi eljárások során ne kerülhessen sor önkényes döntésekre, vagyis „a jog szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a címzettjei számára is előre láthatóak legyenek”.²³

Annak eldöntésében, hogy a jogbiztonság sérelme mikor éri el az alkotmányellenesség szintjét, az Alkotmánybíróság gyakorlata adhat segítséget. Így például a 35/1991. (VI. 20.) AB határozat szerint „a törvényi rendelkezések – értelmezéstől függő – ellentétes tartalma önmagában, anyagi alkotmányellenesség hiányában nem vezethet alkotmányellenesség megállapításához.” Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése *önmagában nem jelent alkotmányellenességet*. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy Alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magába véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának.”²⁴

Véleményem szerint az államfő ezekben az esetekben a biztosabb utat választotta, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján esetleges alkotmányossági vétója valószínűleg elutasításra került volna. Azaz a politikai vétóval nagyobb esélye nyílt jobb irányba terelni a törvényalkotást. Ha egyet is értünk a köztársasági elnök mérlegelésének eredményével, azt rögzíteni szükséges, hogy a jogi környezet – beleértve az alaptörvényi normákat és az alkotmánybírósági gyakorlatot – nagyon szűkre szabja az államfő mozgásterét: hiába észlel jogsértést, ha annak szintje nem éri el az alaptörvénysértését, kizárólag politikai vétóval élhet, noha „egyet nem értésének” természete merőben más célszerűségi és jogi kifogások esetén.

²³ PATYI András: A jogállamiság in: Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó Budapest. 2018., 34. o.

²⁴ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat.

3.4. Jogsértésekre, de nem alaptörvényt sértésre hivatkozó politikai vétók

A köztársasági elnök tisztán jogi, jogtechnikai okokra történő hivatkozással – amelyben a pontos hivatkozást is megjelölte – 12 alkalommal nyújtott be politikai vétót.

Megvizsgálva ezeket a politikai vétókat, azt állapítottam meg, hogy a köztársasági elnök a legtöbb esetben a határozati házsabály (a továbbiakban: Házsabály), valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) megsértésére hivatkozott, azaz eljárási jellegű kifogással élt.

Az eljárási kérdéseket illetően úgy gondolom, hogy az államfő azért alkalmazta ezekben az esetekben a politikai vétót, és nem az alkotmányossági vétót, mert „az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogalkotási (törvényhozási) eljárás különféle rendelkezéseinek megsértése nem azonos súlyú az alkotmányossági vizsgálatkor, vagyis a jogalkotási eljárás egyes szabályainak mellőzése nem feltétlenül eredményezi a norma alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését”.²⁵ A Házsabály, a Jat. és más törvények előírásai alkotmányossági szempontból eltérő súlyúak, ezekben az esetekben, amennyiben az Alkotmánybíróság elé kerülne az ügy, a testület mérlegelné az eljárási szabálytalanság sajátosságát, súlyát. Nagyon általános – tesztként nem értelmezhető – az a követelmény sem, hogy a „jogalkotás egyes szakaszainak önmagukban is alkotmányosnak kell lenniük, ugyanis az egyes részfolyamatokban később nem orvosolható hiányosságok az egész jogszabály tartalmára kihathatnak.”²⁶

Az Alkotmánybíróság 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában kimondta, hogy: „a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.”

„A Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak. [...] Egy másik ügyben, a 65/B/2008. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Házsabály 94. § (3) bekezdésében foglalt szabály, mely korlátozza a valamely törvényt módosító törvényjavaslathoz benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül.”²⁷ Az imént idézett alkotmánybírósági határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „Házsabály különleges jogforrási minőségét is figyelembe véve, valamely törvény Házsabállyal ellentétes elfogadása esetén a közjogi érvénytelenség megállapításához tehát az szükséges, hogy a megsértett házsabályi rendelkezés közvetlenül visszavezethető legyen az

²⁵ DEZSŐ Márta – FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István – PAPP Imre – SÁRI János – SOMODY Bernadette – SZEGVÁRI Péter – TAKÁCS Imre: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007., 64. o.

²⁶ Karsai Dániel: Rekvium a közjogi érvénytelenségért. Fundamentum, 2013. 1. szám, 88. o.

²⁷ 64/2011. (XII. 20.) AB határozat, dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

Alkotmányra, vagy a házsabálysértés mellett egyben az Alkotmány más rendelkezése is sérüljön”. „Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy nem minden jogsértés, törvénysértés minősíthető egyúttal alkotmányosértésnek is.”²⁸

Az Alkotmánybíróság a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatában kifejtette, hogy a „közjogi érvénytelenség megállapításához a Házsabálysértés mellett valóban szükséges a törvényalkotási eljárásnak (tehát nem a törvény tartalmának) az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentéte is. Ez az értelmezés – a korábbi alkotmánybírósági joggyakorlatra visszavezethetően – összhangban van a józan ész követelményével, ti. hogy Házsabály bármely szabályának esetleges megsértése ne tegye kétségessé a megalkotott törvény érvényességét, mert az veszélyeztetné a demokratikus törvényhozás hatékony működését. [...] A Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.”

A Jat. előírásainak megszegése is már többször felmerült a közjogi érvénytelenség kérdéskörében. Az általam vizsgált esetekben az államfő azért élt vétóval, mert véleménye szerint az érintett szervezetek nem kapták meg előzetes véleményezésre a törvénytervezetet. Ez összhangban van az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával,²⁹ miszerint az érdekképviseleti szervezetek, szakszervezetek véleményezési jogának figyelmen kívül hagyása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az alkotmányellenességét megállapítaná, és ezzel egyúttal a rendelkezés megsemmisítését indokolná. „Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a közhatalmi jogositványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekképviseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. Mivel a jogszabály érvénytelenségét nem eredményezi, nem minősül a jogszabály megsemmisítéséhez vezető, súlyos eljárási szabálysértésnek az, ha a jogszabály előkészítése során a jogalkotó a közhatalmi jogositványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg.”³⁰ Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések. [...] [Í]gy az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősül-

²⁸ 64/2011. (XII. 20.) AB határozat, dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye.

²⁹ 13/1991. (I. 18.) AB határozat 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, 14/1992. (III. 30.) AB határozat, 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, 38/2000. (I. 31.) AB határozat

³⁰ DEZSŐ Márta – FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István – PAPP Imre – SÁRI János – SOMODY Bernadette – SZEGVÁRI Péter – TAKÁCS Imre: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007., 64. o.

nek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi eredménytelenségét eredményezik.”³¹ „Az Alkotmánybíróság a formai értelemben vett közjogi érvénytelenség esetén azonban „...nem pusztán az eljárási szabálytalanság tényét, hanem annak sajátosságait, illetőleg súlyát is mérlegeli. Ennek a vizsgálati szempontnak az érvényesülése akár oda is vezethet, hogy az Alkotmánybíróság ugyan észleli az eljárási szabályok megsértését, de ezt mégsem tekinti alkotmányellenességet kiváltó körülménynek.”³² A 7/2004. (III. 24.) AB határozat kimondja, hogy a törvénytervezet előkészítésének hiányossága csak akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességet előidéző megsértésével is jár. Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat alapján az, hogy az érintett szervezetek nem kapják meg véleményezésre az adott törvénytervezetet, nem minősül közjogi érvénytelenségnek, a törvény nem lesz alaptörvény-ellenes.

Ezért az államfő – figyelembe véve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, és azt, hogy erre tekintettel „kudarcot szenvedhet”, mivel vélhetően az Alkotmánybíróság nem fogja megváltoztatni a korábban már kialakított gyakorlatát – politikai vétóval élt, az alkotmányossági vétó helyett. Lényegében az államfő két vétó közötti választását, ebben a csoportban található vétók esetében az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat döntötte el.

3.5. Alaptörvényre, alkotmányossági követelményekre történő hivatkozással benyújtott politikai vétók

A negyedik csoportba azokat a politikai vétókat soroltam, amelyekben az államfő az Alaptörvényre, vagy az Alaptörvényben is szereplő alkotmányossági követelményekre, elvekre hivatkozik.

Az ide sorolt politikai vétók esetében megfigyelhető, hogy a köztársasági elnök több esetben is hivatkozott a jogbiztonságra, a jogforrási hierarchiára és a normavilágosságra, valamint arra, hogy a törvény nem illeszkedik a koherenciába. Továbbá több visszaküldő levelében meg is jelölte az Alaptörvény azon rendelkezését, amely szerint sérül a törvényjavaslat által, mégsem alkotmányossági vétót nyújtott be. E körből két esetet ismeretetek részletesebben.

A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról szóló törvénnyel kapcsolatos visszaküldő levelében az államfő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, valamint a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatra hivatkozott, mely kimondta, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalma-

³¹ DEZSŐ Márta – FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István – PAPP Imre – SÁRI János – SOMODY Bernadette – SZEGVÁRI Péter – TAKÁCS Imre: i. m. 64. o.

³² 675/B/2001. AB határozat.

zás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” Ezzel szemben az aláírásra megküldött törvény két, azonos számot viselő, és eltérő tartalommal bíró rendelkezést tartalmazott, mely az államfő szerint súlyosan sérti a jogbiztonságot és a normavilágosságot. Ezek súlyos sérelme azonban már a jogbiztonság megsértését is jelenti, így alappal következtethetünk arra, hogy az államfő ezt a törvényt alaptörvény-ellenesnek vélte.

Egy másik ügyben az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény 40. §-ában foglaltakat kifogásolta a köztársasági elnök, aki szerint a törvény olyan széles körű jogosítványokat állapított meg az egészségügyi államigazgatási szerv számára, amelyek az állampolgárok Alaptörvényben foglalt jogait érintik. A módosítás lehetővé tette, hogy az államigazgatási szerv eljárása során bármely helyszínt átkutathasson. Ebben az esetben azonban az eljárásból az alapvető garanciális elemek hiányoztak. Az államfő szerint a kifogásolt rendelkezés nem felel meg az Alkotmánybíróság által kidolgozott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, az alapvető jogok korlátozása alkotmányos feltételeinek, mivel egy alapjog korlátozásához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog védelme érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményének is, azaz, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. Az államfő arra kérte az Országgyűlést, hogy a törvény újratárgyalása során olyan előírásokat állapítson meg, amelyek megfelelnek az alapjog korlátozásával szemben támasztott követelményeknek. Az alapjog-korlátozás tesztjének sérelme egyértelmű alaptörvényt sértést jelent, így ebben az esetben is feltételezhető, hogy az alkotmányossági vétő követelményei teljesültek, ennek ellenére került sor politikai vétő benyújtására.

4. Összegzés

A köztársasági elnök 2012-től 2019-ig tartó időszakban összesen harminckilenc alkalommal élt a vétőjogával, ebből harmincháromszor az Országgyűléshez, hat alkalommal az Alkotmánybírósághoz fordult. A korábbi években ilyen nagy számban csak Sólyom László élt a vétőjogával, 2005–2010 között tartó elnöki ciklusban.

Az időszak politikai vétőinak áttekintése után megállapítható, hogy az államfő visszaküldő leveleiben a legritkább esetben hivatkozott tényleges politikai okra, társadalmi elvárásra (lásd Nemzet Művésze-ügy). Azonban a legtöbb politikai vétőban egyértelműen jogi normák, valamint alkotmányos jogok vagy értékek sérelmét vetette fel a köztársasági elnök. Ezekben azt látjuk, hogy valamennyi ok visszavezethető az Alaptörvényre, megjelent valamilyen alapjog vagy alkotmányos érték, elv sérelme.

Azt, hogy a legalább közvetett alaptörvényt sértést felvető ügyek többségében nem fordult a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz, sok esetben (a saját osztályozásomban 2. és 3. csoportba sorolt ügyekben) az alkotmánybírósági gyakorlaton múlt. Ezekben az esetekben – az Alkotmánybíróság alaptörvény-értel-

mezési monopóliumát elismerve – nem beszélhetünk tényleges alaptörvénysértésekről. Ezt támasztja alá az is, hogy nem volt olyan, politikai vétóval érintett törvény, illetve törvényi rendelkezés, amelyet az Alkotmánybíróság később – más hatáskörében eljárva – alaptörvény-ellenesnek talált volna.³³ Az adott kérdésekkel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlattal – annak „helyességével” – az államfő nem tud mit kezdeni, ahhoz igazodnia kell. Az Alkotmánybíróság döntéseinek kritikája ekképpen e tanulmánynak sem feladata, noha az megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában rejlő ellentmondások a politikai vétók felé terelik az államfőt: „politikai vétóra alkotmányossági aggályok esetén elsősorban határesetekben kerülhet sor, akkor, ha az alkotmányossági kifogások dogmatikai alátámasztása vagy az alkotmánybírósági gyakorlat többféle értelmezést enged.”³⁴ Ugyanígy: „Nem egy esetben azért nem éltem alkotmányossági vétóval, mert az a korábbi ítéletek tükrében bizonyosan elbukott volna vagy mert a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok olyan ellentmondásosak, hogy az emiatti kockázat miatt nem lehetett bízni a sikerben.”³⁵

Ezen írás szempontjából érdekesebbek azok a politikai vétók, amelyekből az következik, hogy az államfő meggyőződött az alapul fekvő törvények alaptörvény-ellenességéről. Ezekről Sólyom László álláspontja az volt, hogy „a köztársasági elnök csak akkor keresse meg alkotmányjogi vétóval az Alkotmánybíróságot, ha ő maga egészen biztos abban, hogy a törvény alkotmányellenes. Az alkotmányossági vétó nem értelmezhető kiterjesztően, az egyértelmű alkotmányossági kifogáson túl nem használható a törvénnyel szemben fennálló semmilyen más természetű kifogás.”³⁶ Kérdéses, hogy ennek a mércének megfelel-e a szélerőmű-ügy, amelyben leplezetten – konkrét alaptörvényi rendelkezés megjelölése nélkül –, de azonosíthatóan megjelentek alaptörvénysértést valószínűsítő észrevételek, s még inkább a 3.5. pontban bemutatott azon ügyek, amelyekben az Alaptörvény megsértését egyértelműen állította az államfő. A politikai vétóra azonban nincsenek részletszabályok kidolgozva, így az alkalmazható olyankor is, amikor alkotmányossági problémákat észlel a köztársasági elnök. „Ez az állítás látszólag ellentétes az Alkotmánynak az alkotmányossági vétóról szóló rendelkezésével, amely szerint az elnök »megküldi« a törvényt az Alkotmánybíróságnak, ha valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.”³⁷ Ebből következően a politikai vétó az alapjául szolgáló indokok nagy olvasztótégelye, ami egyúttal – a gyakorlat által is igazolhatóan – az alkotmányossági vétó érvényesülési terét csökkenti. Ebben

³³ Ezt árnyalandó azért arról sem feledkezhetünk meg, hogy az Alaptörvény az *actio popularis* megszüntetésével jelentős mértékben csökkentette az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés lehetőségét. Formálisan azonban igaz a fenti megállapítás, hiszen mindaddig érvényesnek tekintendő egy jogszabály, amíg az ellenkezőjét ki nem mondja az Alkotmánybíróság.

³⁴ SÓLYOM László i. m.

³⁵ SÓLYOM László: i. m. 90. o.

³⁶ SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2. 89. o.

³⁷ SÓLYOM László: uo.

szerepet játszhat a mindenkori köztársasági elnök igyekezete az államfői intézmény tekintélyének megóvására, amelyet mintha kevésbé tépázna meg egy államfői észrevétel politikai testület általi elutasítása, mint annak Alkotmánybíróság általi kimondása, hogy az államfő közjogi értékítélete téves volt.

A számok mindenesetre beszédesek: a vizsgált időszak 33 politikai vétója közül tizenhatnak volt „fogantja”, ezekben az esetekben zárószavazás előtti módosító javaslattal, a többi esetben változatlan tartalommal fogadta el az Országgyűlés a kifogásolt törvényt, egy pedig még zárószavazásra vár. Kumin Ferenc korábbi elnöki ciklusok alatt készített kutatása alapján tett megállapításairól kimondhatjuk, hogy a jelenlegi ciklusra is igazak: „a pusztá statisztikát szemlélve nagyjából a vétók fele eredményes, ám ez az eredményesség nem a kormányzati akarat feletti győzelem, hanem egyrészt a törvényhozási selejt kiszűrése, másrészt a magát önállósító és/vagy a kormánytöbbségnél szélesebb egyetértésben működő törvényhozás regulázása”.³⁸

Az alkotmányossági vétók sikermutatója ezzel szemben: az Alkotmánybíróság által vizsgált hat esetből négyben kimondta, hogy a vizsgált rendelkezés alaptörvény ellenes, egy esetben részben alaptörvény-ellenesnek találta a vizsgált rendelkezést, és csupán egy esetben állapította meg alaptörvény-ellenesség hiányát.³⁹ Ebben nyilván szerepe van az alkotmányossági vétók alapos megfontolásának, de az is kijelenthető, hogy az államfő alkotmányossági észrevételei alaposak, így feltehetőleg azokban az esetekben sem tévedett az alaptörvény-ellenesség fennállásáról, amikor ilyen ügyekben politikai vétóval élt.

1. sz. melléklet: A vizsgált időszakban született politikai vétók csoportosítása

	Érintett törvény	Visszaküldés oka: Házasbálya hivatkozás	Visszaküldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás	Visszaküldés oka: Alaptörvényre hivatkozás	Visszaküldés oka: Egyéb	Csoportosítás	Indítvány száma
1	A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény módosításáról	107. § (1) bek. b) pont	9. §			Tisztán jogi okok	T/4719
2	Az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1996. évi LXV. törvény módosítása				Koherenciazavar	Általános jogelvek	T/7039

³⁸ KUMIN Ferenc: Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon. PhD-értekezés. Budapest, 2013. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. 188. o.

³⁹ Az összefoglaló adatokat a 2. sz. melléklet tartalmazza.

	Érintett törvény	Vissza- küldés oka: Házsza- bályra hivat- kozás	Vissza- küldés oka: Jat.-ra történő hivat- kozás	Vissza- küldés oka: Alaptör- vényre hivat- kozás	Visszakül- dés oka: Egyéb	Csopor- tosítás	Indít- vány száma
3	A hulladékgazdálko- dásról szóló törvény				Pontatlan, helytelen jogszabályi hivatkozások	Alap- törvény, alkotmá- nyossági követel- mények séreleme	T/5538
4	A járáások kialakításá- ról, valamint az egyes ezzel összefüggő törvények módosítá- sáról	107. § (1) bek. a) pont	9. §		Jogbiztonság	Tisztán jogi okok	T/6590
5	Az egyes törvé- nyeknek és törvényi rendeleteknek a jogrendszer túlszabá- lyozottságának meg- szüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló törvény		9. §			Tisztán jogi okok	T/6957
5	A médiaszolgáltató- sokkal és sajtótermé- kekkel összefüggő egyes törvények mó- dosítása	107. § (1) bek. a) pont				Tisztán jogi okok	T/7022
6	A településfejlesztéssel, településrendezéssel és építésüggyel össze- függő egyes törvények módosításáról			18., 31., 34. cikk	Mötv.	Alap- törvény, alkotmá- nyossági követel- mények séreleme	T/7675
7	A Magyarország 2013. évi központi költség- vetését megalapozó egyes törvények mó- dosításáról				Érintettek nem kapták meg előzetes vélemé- nyezésre	Tisztán jogi okok	T/7677
8	Az Európai Unió tag- államaival folytatott bűnügyi együttműkö- désről szóló törvény				Érintettek nem kapták meg vélemé- nyezésre európai tanácsi hatá- rozattal nincs összhangban	Általános jogelvek	T/7984

	Érintett törvény	Visszaküldés oka: Hátszabályra hivatkozás	Visszaküldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás	Visszaküldés oka: Alaptörvényre hivatkozás	Visszaküldés oka: Egyéb	Csoportosítás	Indítvány száma
9	Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló törvény			Jogforrási hierarchiába ütközik, 23. cikk (4) bek.	Jogbiztonság	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/10593
10	A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény módosításáról				Összeférhetetlenségi szabályok	Általános jogelvek	T/10685
11	A vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvények módosításáról				Jogbiztonság	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/10750
12	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról				Jogalkalmazási nehézség	Általános jogelvek	T/10904
13	A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló törvény			P) cikk	Nemzetközi kötelezettségekkel ellentétes ügyészi tv.	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/11187
14	Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról		19. § (1) bek.			Tisztán jogi okok	T/11210
15	A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról				Jogbiztonság, normavilágosság, jogrendszer egészébe történő illeszkedés, 2006/48/EK irányelv	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/11651

	Érintett törvény	Visszaküldés oka: Házaszályra hivatkozás	Visszaküldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás	Visszaküldés oka: Alaptörvényre hivatkozás	Visszaküldés oka: Egyéb	Csoportosítás	Indítvány száma
16	A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény módosításáról				Infotv. 4–5. §	Tisztán jogi okok	T/12364
17	Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról				Társadalmi elvárás	Politikai okok	T/12976
18	Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról				Joghézag, Ket. tisztességes ügyintézéshez való jog sérelme	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/1995
19	A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény módosításáról				Közvetett hátrányos megkülönböztetés, részlet-szabályok nincsenek kidolgozva	Általános jogelvek	T/2086
20	Az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról		19. § (1) bek.		Egyeztetések elmaradása a szakszervezetekkel	Tisztán jogi okok	T/3019
21	A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról				Tisztességes eljáráshoz való jog és jogorvoslat-hoz való jog	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/3115
22	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságáról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról				Normavilágosság követelményét sérti (2 db 23. §-t tartalmazott)	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/4824

	Érintett törvény	Visszaküldés oka: Házaszályra hivatkozás	Visszaküldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás	Visszaküldés oka: Alaptörvényre hivatkozás	Visszaküldés oka: Egyéb	Csoportosítás	Indítvány száma
23	A nemzeti otthonteremtési közösségekről szóló törvény		7. § (6) bek.		Bizonytalanság, garanciális szabályok hiánya, ellentmondásos, nincs összhangban a hatályos tv.-i szabályozással	Tisztán jogi okok	T/9660
24	Az egyes kárpótlással összefüggő törvények módosításáról				Tv. rendelkezései aggályosak, 16/2015. (VI. 5.) AB hat.	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/10727
25	A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény módosításáról				Nem segíti a Párizsi Klíma megállapodás végrehajtását, ellentétben áll a Magyaror. Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervvel, indokolatlan adminisztratív korlátozások	Politikai okok	T/11901
26	Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról			I. cikk (3) bek.	Alapvető garanciális elemek hiányoznak, az érintettek számára sérelmes rendelkezések	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/12729
27	Egyes állami és önkormányzati tulajdonú ingatlanok ingyenes átadásáról szóló törvény		19. § (1) bek.		Szakmai egyeztetések hiánya	Tisztán jogi okok	T/12734

	Érintett törvény	Vissza- küldés oka: Házszabálya ra hivatkozás	Vissza- küldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás	Vissza- küldés oka: Alaptörvényre hivatkozás	Visszaküldés oka: Egyéb	Csoportosítás	Indítvány száma
28	Az egyes törvényeknek az átlátható kampánytevékenység érdekében szükséges módosításáról szóló tv.		2. § (1) bek.		Normatív tartalommal nem bíró, ellentmondásos, értelmetlen, végrehajthatatlan	Tisztán jogi okok	T/15329
29	A belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról		2. § (1) bek.	61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet	Sarkalatosági záradékkal kapcsolatos probléma, radikális biztonsági szint csökkentése az önkénteségen alapuló rendszer miatt	Tisztán jogi okok	T/17458
30.	A Budapesten megrendezendő Hungarian Open ATP World Tour tenisztorna megvalósításához szükséges létesítményfejlesztésről szóló törvény				A törvényjavaslat hatástanulmányokkal nem igazolt, kellően elő nem készített és az érintettekkel nem egyeztetett, a törvénygaranciák nélkül eltérést enged számos jogszabálytól	Általános jogelvek	T/19868
31.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról			I. cikk (3) bekezdés	Bizonytalanságot okozhat a Jat. új 4. § (1) bekezdés a) és b) pontja, valamint az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése közötti koherencia hiánya	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/2939

	Érintett törvény	Visszaküldés oka: Házaszályra hivatkozás	Visszaküldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás	Visszaküldés oka: Alaptörvényre hivatkozás	Visszaküldés oka: Egyéb	Csoportosítás	Indítvány száma
32.	Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról	-	Jat. 5. § (2) bek.	43. cikk (4) bekezdés	A szabályozás hátrányosabb, kiszolgáltatottabb helyzeteket eredményez a munkavállalóknak. A szabályozás az elérni kívánt célhoz képest aránytalan és a végkielégítés rendeltetésének megvalósulását ellehetlenítő	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/3633
33.	Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról	-	Jat. 5. § (2) bek.	B) cikk (1) bekezdés	Jogbiztonság, a törvényjavaslat számos pontatlan, ellentmondásos rendelkezést tartalmaz, nem illeszkedik a hatályos jogrendszerbe	Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme	T/8016

2. sz. melléklet: Összefoglaló táblázat

Politikai vétó	
Összesen benyújtott	33
Módosító javaslattal elfogadva	16
Változatlan tartalommal elfogadva	16
Zárószavazásra vár	1

Alkotmányossági vétó	
Összesen benyújtott	6
Alaptörvény-ellenesség megállapítva	4
Részben alaptörvény-ellenes	1
Elutasítva	1

Felhasznált irodalom:

CSINK Lóránt – T. Kovács Júlia: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? Jogelméleti Szemle 2013/4., 8. o.

CSINK Lóránt: Mire jó az egyensúly? A köztársasági elnök szerepe az államszervezetben. In: Csink Lóránt – Szabó István: Az államfő jogállása. Pázmány Press, Budapest, 2013.

CSINK Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008.

CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest, 2014.

DEZSŐ Márta – FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István – PAPP Imre – SÁRI János – SOMODY Bernadette – SZEGVÁRI Péter – TAKÁCS Imre: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

D. TÓTH Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. in: Fundamentum 2009/4.

ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírói határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE-KTK, Budapest, 2014.

KARSAI Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért. Fundamentum, 2013. 1. szám.

KECSKÉS Gábor: Az egészséges környezethez való jog in: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog III. Alapjogok Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2014.

KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök in: Tóth Judit: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

KUKORELLI István: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. Méry Ratio, Budapest, 2014.

KUMIN Ferenc: Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon. PhD. értekezés. Budapest, 2013. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola

PATYI András: A jogállamiság in: Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó Budapest. 2018.

PETRETEI József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat-és hatáskörei II., Kodifikáció 2015/1. szám.,

SÓLYOM László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. Iustum Aequum Salutare V. 2009/2.

SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010.

Felhasznált jogforrások

Alaptörvény

996/G/1990. AB határozat

35/1991. (VI. 20.) AB határozat

64/2011. (XII. 20.) AB határozat, dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

64/2011. (XII. 20.) AB határozat, dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

675/B/2001. AB határozat

106/2007. (XII. 20.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság 3374/2017. (XII. 22.) AB végzése

Kulcsszavak: köztársasági elnök – vétó – alkotmányossági vétó – politikai vétó – előzetes normakontroll

DR. PÁLFI EDINA

PhD hallgató

Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,

Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

palfiedina@citromail.hu