

PETRÉTEI JÓZSEF

Recenzió Erdős Csaba: Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről című művéről¹

A rendszerváltozást követő évtizedekben a magyar Országgyűlésről számos értékes, alapos és nivós munka született, amelyek a parlamenti jog elemzésével és értékelésével foglalkozva feltárták Magyarország legfőbb népképviselői szervének az államszervezetben és a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyét, szerepét, szervezeti sajátosságait, funkcióit, és működési-eljárási mechanizmusait. E munkák sorába szervesen illeszkedik Erdős Csaba fiatal kutató által írt színvonalas monográfia is, amely a szerző 2014 februárjában sikeresen megvédett doktori disszertációjának átdolgozott változata, és a „Parlamenti kötetek” sorozatban jelent meg a Gondolat Kiadónál. A *„Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről”* című kötetben a szerző az Országgyűlés döntési autonómiájának bemutatását és értékelését végzi el, amelyet – szándéka szerint – kizárólag jogi szempontból valósít meg, és újszerű, aktustani megközelítést alkalmazva tesz kísérletet a magyar parlament és szervei döntéseinek, illetve e döntések joghatásainak elemzésére, beleértve az alkotmánymódosítások problematikáját is. Külön kiemelendő, hogy a kötet figyelembe veszi a vonatkozó joganyag elmúlt években végbement változásait, amelyek közül a disszertáció megvédése óta a legjelentősebb az új határozati hárszabályi rendelkezések megalkotása és hatályba lépése volt.

A kötet három fő szerkezeti egysége közül a parlamenti aktustanról szóló fejezetben – amely a monográfia túlnyomó részét teszi ki – kiindulásként a szerző meghatározza az országgyűlési aktus fogalmát. Eszerint országgyűlési aktus a parlamentnek, valamely szervének, szervezeti egységének, ennek – ilyen minőségében eljáró – tagjának vagy tisztségviselőjének (azaz a parlamenti jog alanyának) minden olyan akaratnyilatkozata vagy tevékenysége, amely akár a parlamenti jog más alanyának, akár más jogalanyak, a jogi helyzetében változást idéz elő, de legalábbis arra alkalmas. Az aktus fogalma képes átfogni a parlamenti működés két megnyilvánulási formáját, a különböző cselekedeteket/tevékenységeket és a döntéseket/akaratnyilatkozatokat.” E definitív meghatározásra felfűzve a szerző aprólékos és szívós munkával tárja fel az Országgyűlés döntési aktusainak

1 Budapest: Gondolat Kiadó 2016.

jellegetességeit, az egyes aktusok joghatásait: az aktusok alanyai, jogi formája, továbbá a bennük foglalt rendelkezések jellege, valamint jogi kötöttsége szerinti osztályozásánál dogmatikai pontosságra törekszik. Az aktus jogi formája szerint megkülönbözteti a kötelező, azaz normatív (alaptörvényi, törvényi, közjogi szervezetszabályozó eszközi, precedensjellegű, szokásjogi), illetve egyedi (egyedi határozati, ülésvezetési, ülésvezetésen kívüli rendészeti, eseti jellegű állásfoglalási, más jogági), illetve nem kötelező, azaz deklaratív (politikai nyilatkozati, bizottsági állásfoglalási), döntés-előkészítő, valamint felszólalási aktusokat. Az aktusba foglalt rendelkezés jellege szerinti megkülönböztetésénél – a szerző szerint – arról van szó, hogy a normatív parlamenti aktus egyedi rendelkezést tartalmaz, és ennek három esetköre különíthető el: *a)* az, amikor a parlament konkrétan, és nem általánosan jelöl meg jogalanyokat, jogtárgyakat törvényben, *b)* az ún. politikai zsákmanyszerzés bizonyos esetei és *c)* az általános szabályok alóli – kifejezett esetre vagy személyre alkotott – kivételképzés. Az országgyűlési aktusok jogi kötöttségének vizsgálata a szerző szerint arra a kérdésre adhat választ, hogy hol húzódik a határ a jog eszköz- és korlátjellege között. Szerinte „kifejezetten érdekessé teszi az országgyűlési aktusok jogi kötöttségének problémáját, hogy egyrészt mint alkotmányozó, másrészt – eljárásai tekintetében – mint önszabályozó hatalomként jár el: egyszerre a norma alkotója és címzettje.”

Erdős Csaba az egyes aktusfajták jellemzői mellett behatóan tárgyalja a jogi kontrolljuk lehetőségét, a kontroll hiányának problémáit, illetve ezek pótlásának lehetséges megoldásait. A közjogi jellegű kontroll kiemelkedően fontos fórumának az Alkotmánybíróságot jelöli meg. Feltétlenül kiemelendő az alkalmazott módszer újdonsága és következetes felhasználása, amelynek során kísérlet történik a szervi cselekvés – mint aktus – következményeinek jogi értékelésére, pontosabban arra, hogy ezek az aktusok mikor és kinek számíthatók be, illetve ezekért ki és mikor viseli vagy viselheti a felelősséget. A monográfia aktualitását, indokoltságát és hézagpótló jellegét éppen az igazolja, hogy az országgyűlési aktustípusok jelentős számánál hiányzik a jogi szempontú felülvizsgálat, a jogi kontrollmechanizmus lehetősége, amely a jogállamiság szempontjából mellőzhetetlennek minősíthető. Teljes mértékben egyet lehet érteni a szerzővel abban, hogy számos esetben szükség van, illetve lehet a parlamenti aktusok jogi szempontú felülvizsgálatára, különösen a köztársasági elnök és más közjogi tisztségviselők megválasztásánál, továbbá akkor, ha a Költségvetési Tanács jár el alaptörvény-ellenesen. Garanciális szempontból is megjegyzendő azonban, hogy az ülésvezetési aktusok jogi felülvizsgálatnak – vagy legalábbis lehetőségének – van ugyan visszatartó ereje, de azzal számolni kell, hogy a jogi szempontú felülvizsgálat maga is politikai eszközzé válhat, és az elhúzódo jogi viták a parlament működését is megbéníthatják. A kétharmados többséggel hozott döntések sem jelentenek garanciát akkor, ha e többség visszaélészerűen akar eljárni. A jogi korlátok növelése látszólag megoldást adhat, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Országgyűlés – ahogy a szerző is bizonyítja – az egyik

legfontosabb politikai-hatalmi szerv, ezért működésének mindenre kiterjedő jogi szabályozása legalább annyi vitát eredményezhet, mint amennyi garanciát adhat. Erdős Csaba konzekvens módon analizálja a parlamenti aktusok sajátosságait az Alaptörvény és a törvényi szabályozás mellett a határozati házsabályi rendelkezések, az egyedi határozatok és az ülésvezetéssel összefüggő aktusok vizsgálatával is. Ennek az új perspektívának a megválasztásával jelentős mértékben járul hozzá az Országgyűlés hatásköreinek és jogállásának pontosabb meghatározásához, a parlamenti döntéshozatal szabályozásának megismertetéséhez, lefolyásának feltárásához és eredményének értékeléséhez. Bátran kijelenthető, hogy a magyar szakirodalomban e kérdést kifejezetten aktustani megközelítésben tárgyaló, átfogó jellegű monográfia még nem született.

A szerző különálló részt szentel az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága kérdéseinek, vagyis elkülönítetten vizsgálja e sajátos országgyűlési aktus normatív jellemzőit. Ennek során összeveti az alkotmánymódosításnak a korábbi Alkotmány alapján történő, illetve az Alaptörvény szerinti hatályos rendelkezéseit, továbbá az alkotmánymódosításra vonatkozó, a magyar szakirodalomban megfogalmazott alkotmányelméleti álláspontokat. A szerző külföldi példákat – különösen az alkotmánymódosítás különböző korlátait, köztük az örökkévalósági klauzulák alkalmazását – is figyelembe véve értékeli az alkotmányok stabilitását biztosító módszereket, illetve a magyar szabályozást, és bemutatja az Alkotmánybíróság általi formai és tartalmi felülvizsgálat lehetőségét, az ezzel összefüggő tényleges gyakorlatot, valamint ennek szakirodalmi értékelését. Törekszik az egyes megközelítések szintetizálására, de egyértelművé teszi saját kritikus meggyőződését, ezzel is bátorítva az olvasót arra, hogy maga is vegyen részt, vagy legalábbis foglaljon állást e véleménycserében.

Mindenképpen dicsérendő, hogy Erdős Csaba mindvégig nagy hangsúlyt fektet a jogesetek bemutatására és elemzésére, továbbá ismerteti az adott jogintézménnyel kapcsolatos legfontosabb – pozitív, illetve negatív – szakmai kritikai álláspontokat, valamint gyakran fogalmaz meg a magyar szabályozás továbbfejlesztésére irányuló, feltétlenül hasznosítandó, markáns *de lege ferenda* javaslatokat. A kötet szerkezete, szisztematikusan követett felépítése logikus, és alapvetően arányos, belső tagolása megfelelő: célszerű mértékben váltják egymást a szerzői értékelést tartalmazó részek, a jogalkotással összefüggő problémafelvetések és az erre adott megoldási javaslatok. A főbb alfejezetek végén a legfontosabb megállapítások tézisszerű összefoglalása könnyen áttekinthetővé teszi a fejtegetések velejét. E konklúziók önmagukban is bizonyítják az elvégzett kutatómunka szerteágazó voltát és értékes eredményét. A monográfia bizonyítja szerzőjének magas szintű szakmai felkészültségét, és fontos, több szempontból felhasználható tudományos eredményt ölel fel. Továbbá átfogó, az elméletben és gyakorlatban egyaránt hasznosítható ismeretekkel szolgál mind a szakemberek, mind a téma iránt behatóan érdeklődők számára. A könyv kiemelkedő értéke, hogy a szerző a választott témát

komoly elmélyültséggel, a munka bevezetőjében megfogalmazott módszer következetes alkalmazásával és a jogi felülvizsgálat szükségességének meggyőző indokolásával dolgozza fel, érvelését az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának, továbbá nemzetközi példáknak és esetjogi döntéseknek az elemzésével és értékelésével támasztja alá.

A világos és közérthető módon, de magas szakmai nívón megírt munka széleskörű szakirodalmi bázist dolgoz fel, amelyet értő módon használ, és kellő kritikával kezel. A szerző világosan, szabatosan és lényegre törően fogalmaz, stílusa érthető, meggyőző, érvelése szakszerű, megalapozott. Nem elhanyagolandó szempont, hogy a hivatkozások pontosak, a forrásanyag kezelése korrektnek mondható, ami elősegíti a témakör mélyebb megismerését, a különböző felfogások és álláspontok beható tanulmányozását. Ha találhatóak is a műben vitatható megállapítások, ezek kifejezetten ösztönző jellegűek, amelyek további termékeny szakirodalmi diskurzusokhoz vezethetnek.