

---

---

# Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében \*

Stumpf István \*\*

---

## 1. A közjogi érvénytelenség fogalmi körülhatárolása, az Alkotmánybíróság gyakorlata

a rendszerváltozás után megszületett magyar parlamentáris demokráciában az Alkotmánybíróság fontos szerepet játszott az alkotmányos jogállam létrejöttében. Számos esetben „aktivista” alapjogvédő szerepet vállalva védte az alkotmányos értékeket és közreműködött a jogállam intézményrendszerének kiépítésében.<sup>1</sup> Az AB rendszerváltozásban betöltött szerepét, különösen az önkorlátozás nélküli aktivizmusát és az igazságtételi törvények parlamenti megtorpedózását a kezdetek óta erős kritikával illették.<sup>2</sup> Az AB alkotmányvédelmi filozófiáját az jellemezte, hogy az alapjogvédelmi döntéseiben nagyobb teret engedett az aktivizmusnak, míg az államhatalmi kérdésekben önkorlátozó módon járt el. Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság karakterét jelentős mértékben meghatározta az elmúlt évtizedekben a jogalkotó hatalom aktusainak alkotmányos felülvizsgálata. Egy alkotmányos demokráciában alapkövetelmény, hogy nem születhet a jogalkotás folyamatában olyan törvény vagy egyéb jogszabály, amelynek megalkotása során nem tartották be az alkotmányos szabályokat. Az alkotmányellenes eljárás során keletkezett norma „közjogilag érvénytelen”. A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság számos

---

\* A szerző ezzel az írással tiszteleg Bragyova András professzor és volt alkotmánybíró munkássága előtt.

\*\* Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politológiai Tanszék.

<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság első kilenc évének összefoglaló értékelésének átfogó kifejtését a bíróság első elnökének könyvében találhatjuk. Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

<sup>2</sup> Pokol Béla: *Bírói hatalom*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003. és Varga Csaba: *Jogállami átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának könyvei.5. Budapest, AKA Print1, 1998. A problémakör rövid összefoglalását és a 2010 óta bekövetkezett változások áttekintését lásd: Stumpf István: () *Jogállam, hatalommegosztás, alkotmányosság* in: Stumpf István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég Kiadó, 2014, 229-259. o. valamint Stumpf István: *Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től. Parlamenti Szemle, 2019. 1., 5-31.o.*

határozatában megállapította, hogy a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak, így csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával jöhet létre érvényes jogszabály. A formai hibás törvényhozási eljárás alapot ad a törvénynek a kihirdetés napjára történő, visszamenőleges hatályú (ex tunc) megsemmisítésre, tehát a jogalkotás folyamán elkövetett alkotmány sértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. A közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisek, vagyis úgy kell tekinteni őket mintha létre sem jöttek volna. A törvényalkotás közjogi érvénytelenségére vonatkozó megállapításait az Alkotmánybíróság az egyes alkotmányi rendelkezésekre és azok módosításaira is kiterjesztette, megállapítva, hogy nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi vagy az alkotmányt módosító rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség<sup>3</sup> szempontjából való felülvizsgálatára. Az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének kritériumaként az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozta meg úgy mint: az Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be, a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házsabály előírásainak megfelelően – megvitatták, az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el és a kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor. Valójában az AB korábbi gyakorlatára is figyelemmel született meg az Alaptörvény 24. (5) bekezdése, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartása tekintetében vizsgálhatja felül. Az Alaptörvény negyedik módosítása ezáltal explicit módon eltiltotta az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény módosításainak tartalmi felülvizsgálatától, ugyanakkor normatív módon lehetővé tette az eljárási szempontú felülvizsgálatot. Az Alkotmánybíróságnak következetesen az volt az álláspontja, hogy a hatalommegosztásban elfoglalt helye csupán az alkotmány értelmezését teszi lehetővé, nem léphet túl az alkotmány írott szövegén és értékrendjén.<sup>4</sup> Tehát a testület nem terjesztheti ki hatáskörét az alkotmány illetve az alkotmánymódosítás felülvizsgálatára, az AB nem alkothatja és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelynek mércéül kell szolgálnia a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálata során. Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie az állampolgárok alkotmányos jogainak védelme érdekében. Az AB-nak mint az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének alkotmányos kötelezettsége, hogy fellépjen a jogszabályi hierarchia csúcsán álló norma érvényesülésének

<sup>3</sup> Pokol Béla alkotmánybíró az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos AB döntéshez írt párhuzamos indoklásában erősen kritizálta a többségi határozat „közjogi érvénytelenséggel” kapcsolatos szóhasználatát, mondván hogy szerinte ezt eljárási érvénytelenségnek kellene nevezni. Ugyanis az alapjogi biztos éppen a fogalom kitágítása révén létrejött fogalmi homályosságot használta fel arra, hogy a szűkebb formai érvénytelenség mellett a közjogi érvénytelenség tágabb fogalmát megalkossa, és ebbe burkolja bele az érvelést az Alaptörvény illetve a módosítás tartalmi felülvizsgálatának lehetőségéről.

<sup>4</sup> Kétségtelen, hogy az Alaptörvény átmenti rendelkezéseinek megsemmisítésekor az AB elment a Rubiconig, de nem lépte át azt, bár sokan túlzott aktivizmussal illetve „társ-alkotmányozói” szerepre való törekvéssel vádolták.

korlátozásával és tartalmának kiüresítésével szemben. Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata ugyanakkor magától értetődően nem eredményezheti az alkotmányozói jogkör átvételét, az AB mindig köteles az Alaptörvény rendelkezéseit tiszteletben tartani.<sup>5</sup>

## **2. A közjogi érvénytelenség kimondásának új gyakorlata – zárószavazás előtti módosító javaslat**

Mint láthattuk a közjogi érvénytelenség több okból is fennállhat. Jogalkotási perspektívából fontos, hogy a megalkotandó normát érvényes jogalkotói felhatalmazással rendelkező szerv alkossa meg; a megállapított felhatalmazás kereteit ne lépje túl; hogy, a jogszabályi hierarchiában megfelelő szinten álló normát alkosson;<sup>6</sup> hogy a törvényalkotási eljárás szabályait tartsa be; és végül, hogy a jogszabályt megfelelően hirdesse ki.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően az újraszabályozott első egyházügyi törvény alkotmányossági felülvizsgálatáról szóló 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban (Abh.1.) foglalta össze a közjogi érvénytelenségre vonatkozó álláspontját.

Ennek alapján az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak betartását is vizsgálhatja, s ennek révén a súlyos formai hibás törvényhozási eljárásban született törvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítheti. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: *„A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)”* (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság egy 1997-es ügyben mondta ki általános érvénnyel, hogy a *„formai hibás törvényhozási eljárás — megfelelő indítvány alapján — a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.”* [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.] Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában — a hivatkozott határozatokra utalva — leszögezte azt is, hogy *„a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.”* (ABH 1999, 325, 349.) Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában már alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy *„jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás (...) ésszerű rendben történjék (...)”*. (ABK 2003. március, 90.) A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos ügyek tekintetében egy újabb mérföldkővet jelentett, a „kórháztörvény” elfogadásának alkotmányossági felülvizsgálata. Ebben az ügyben a 63/2003. (XII. 15.) AB

<sup>5</sup> Bővebben lásd Stumpf István alkotmánybírói különvéleménye az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban. in: *Különvéleményen a jogállamért. Stumpf István alkotmánybírói különvéleményei.*12/2013.(IV.24.) AB határozat, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 63-69.o.

<sup>6</sup> Lásd.: Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”*

határozatával ugyanis azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság a törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), s ennek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra. (ABH 2003, 676, 685-689.) Végül, meg kell említeni a Házsabály megsértése kérdésében született azon AB határozatot [109/2008. (IX. 26.) AB határozat], amely kimondta, hogy a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.

Az új egyháztörvénnyel kapcsolatban benyújtott első alkotmánybírósági indítványban<sup>7</sup> elsősorban azt az aggályt fogalmazták meg, hogy a törvényalkotási eljárás súlyos sérelmét jelentette, hogy a T/3507/98. számon *zárószavazás előtti módosító javaslat* benyújtására a Házsabály 107. § (1) bekezdésével ellentétesen került sor. A Házsabály 107. § (1) bekezdése szerint a zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely — korábban megszavazott — rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban [A] az Alkotmánnyal vagy [B] más törvénnyel, [C] a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy [D] a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Házsabály által előírt eljárási rend az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét hivatott biztosítani, vagyis a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciáit jelenti, amely a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeként szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, valamint 20. § (2) bekezdésével.<sup>8</sup> Ezek alapján az Alkotmánybíróság tehát intézményesítette a kapcsolatot a törvényalkotási eljárás garanciái és a népszuverenitás, valamint azon követelmény között, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni.

A konkrét problémával összefüggésben kimondta, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás észszerűsége szempontjából jelentős szabály, mert enélkül — illetve figyelmen kívül hagyása esetén — a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhetne a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely azonban a korábban lefolytatott viták, illetve azzal a megfontolt és *minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékok kiüresedését eredményezheti*. E szabályok megsértése pedig olyan súlyos eljárási

<sup>7</sup> AB ügyszám: 1279/B/2011

<sup>8</sup> Alkotmány 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

20. § (2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.

Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy a szóban forgó zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat alapvető jelentőségű szabályozási kérdéseit érintő koncepcionális változást eredményezett és elfogadása túllépett a Házsabály 107. §-ában foglalt koherenciazavar<sup>9</sup> keretein. A Házsabály e rendelkezésén keresztül pedig egyúttal sérült az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése, valamint 20. § (2) bekezdése, a demokratikus hatalomgyakorlás és köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáját képező eljárási szabály.

Fontos megállapításának tartom e határozat azon kijelentését is, miszerint „a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében — végső soron az *Alkotmánybíróságnak a feladata*, hogy a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse.” Az Alkotmánybíróság a fentiekben részletezett súlyos eljárási szabálysértés miatt az Ehtv1. egészét a közzétételt követő nappal (ex nunc) megsemmisítette.

### **3. A kivételes szabályok győzelme – az Ehtv. második körben**

Az Országgyűlés ezt követően megalkotta az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt (Ehtv2.).<sup>10</sup> Ezzel szemben az Alkotmánybírósághoz tizenhét egyház alkotmányjogi panaszt, valamint az alapvető jogok biztosa utólagos absztrakt normakontroll indítványt nyújtott be. Az indítványozók többsége tartalmi szempontból támadta az Ehtv2.-t, de volt olyan indítvány is, amely újból súlyos eljárási szabálysértéseket vetett fel, s közjogi érvénytelenség miatt az Ehtv2. egészének megsemmisítését kérte.

Eszerint jogellenes volt a törvényjavaslat általános vitájának a napirendre tűzése, a bizottsági ajánlások hiányoztak vagy formálisak voltak. A képviselőknek csak pár óra állt rendelkezésre ahhoz, hogy a jogszabálysöveget megismerjék, áttanulmányozzák, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a törvény koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróságnak ezúttal először kellett az *új Alaptörvény alapján* kibontania a közjogi érvénytelenség, a népszuverenitás, a képviselői jogok és a közérdek összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság az Ehtv2. alkotmányossági felülvizsgálata kérdésében hozott 6/2013. (III.1.) AB határozatban (Abh2.) megerősítette, hogy „a Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult

<sup>9</sup> A normavilágosság követelményét sértő koherenciazavar az Alkotmánybíróság álláspontja szerint akkor jön létre, ha az egyes, egymással összefüggő jogszabályi rendelkezések normatartalmának megállapítása több szempontú jogértelmező tevékenység segítségével is súlyos bizonytalanságba ütközik. Ebben az esetben a koherenciazavart nem csak lehetőség, hanem kötelesség is kijavítani.

<sup>10</sup> Az Abh1.-ről szóló közlemény 2011. december 19-én került közzétételre, a Magyar Közlönyben másnap, 2011. december 20-án hirdették ki. Az Ehtv2. javaslatát az Országgyűlés Emberi jogi bizottsága 2011. december 21-én nyújtotta be.

országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Hárszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését,<sup>11</sup> 4. cikk (1) bekezdését<sup>12</sup> és 5. cikk (7) bekezdését,<sup>13</sup> közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.” Az Alkotmánybíróság e határozatában is megerősítette a korábbi Alkotmány alapján a közjogi érvénytelenség ügyében hozott határozatait.

Az Ehtv2. közjogi érvényességének vizsgálatakor a legnagyobb dilemmát a rendkívüli ülés során érvényesülő hárszabályi rendelkezések értékelése, de leginkább a Hárszabály megsértése és az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek sérelme közötti összefüggés igazolhatósága jelentette.

Az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával azért semmisítette meg a kórháztörvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknak a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), melynek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra. E döntésében az AB kimondta, hogy „az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviséleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képviséleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogaik gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében.” (ABH 2003, 676, 685–689.)

Az Abh1.-ben foglaltakhoz hasonlóan az AB ebben az ügyben is megállapította, hogy a Hárszabálynak a szóban forgó rendelkezései, vagyis az országgyűlési ülés napirendjére – így a napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére – vonatkozó szabályai is a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.

<sup>11</sup> Magyarország független, demokratikus jogállam.

<sup>12</sup> Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

<sup>13</sup> Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Hárszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.

A kérdés az volt, hogy a rendkívüli ülészak<sup>14</sup> ideje alatt hogyan kötelesek betartani e szabályokat, illetve azok megsértése milyen következményekkel jár. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőket állapította meg:

1. a *rendes ülészakon való tárgyalására vonatkozó rendelkezések főszabály szerint továbbra is alkalmazandóak*, kivéve amelyektől a rendkívüli ülészakra vonatkozó szabály kifejezetten vagy logikailag eltér.
2. ha már az országgyűlési képviselők számára a benyújtott törvényjavaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés a törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem rendeli el, akkor *ugyanazon ülésnapon (amelyen ilyenről elvileg legkorábban dönthetett volna) annak tárgyalása nem kezdhető meg*.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Ehtv2.-ről szóló törvényjavaslat napirendre tűzése nem felelt meg a Házsabály biztosította garanciáknak. A vizsgált esetben ugyanis egyetlen nap sem (csak néhány óra) telt el a törvényjavaslat benyújtása, bizottsági megtárgyalása és ajánlása, valamint az Országgyűlés plénümán történő tárgyalás között. Ez önmagában alkalmas volt arra, hogy az országgyűlési képviselőket megfossza annak lehetőségétől, hogy a képviselői jogaik felelős gyakorlásához szükséges mértékben megismerhessék a szabályozást.

Az Alkotmánybíróság azonban ennek következményeképp egyrészt kimondta, hogy a törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, másrészt megállapította, hogy a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság nem állapította meg közjogi érvénytelenséget, és az erre vonatkozó indítványokat elutasította.<sup>15</sup>

Ugyanakkor alkotmányos követelményként – kizárólag az indokolásban – mondta ki, hogy a törvényhozási eljárásnak eleget kell tennie a Házsabályban lefektetett rendelkezéseknek, továbbá, hogy a Házsabály rendelkezéseivel – így a

<sup>14</sup> 2011. december 14-én kelt levelében a közigazgatási és igazságügyi miniszter a Kormány nevében az Országgyűlés rendkívüli ülészakának összehívását indítványozta a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő időszakra. Az indítvány szerint a rendkívüli ülészak megtartására elsősorban a T/4365. számú, Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat elfogadása érdekében volt szükség. A levél melléklete az előbbi mellett hús másik törvényjavaslatot is megjelölt, amelyek tekintetében a miniszter szerint a szavazások vagy a részletes vita februárra történő halasztása esetén a javasolt jogi szabályozás későbbi időpontban léphetne csak hatályba, ami – különös tekintettel az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésére – számos problémát okozhat a jogalkalmazásban, egyben fontos kormányzati célkitűzések késedelmes megvalósítását eredményezné. A miniszter végül jelezte, hogy ha ez elengedhetetlenül szükséges, a Kormány később más előterjesztéseknek a rendkívüli ülészakon történő megtárgyalását is kezdeményezheti, kiegészítve az indítványban megjelölt napirendet [ld. XVI-Á/KIM/31/1/2011. számú ügyirat]

<sup>15</sup> Karsai Dániel úgy vélte, hogy az jogalkotás alkotmányosságának súlyos sérelme valósult meg, és az AB ezzel a döntésével ellehetlenítette a közjogi érvénytelenség alkotmányos megállapításának a jövőbeni lehetőségét. (mint tapasztalhattuk, tévedett). Karsai Dániel: *Rekvium a közjogi érvénytelenségért. Fundamentum. 2013.1.szám. 84-89.* Drinóczi Tímea szerint is az AB ezzel a határozattal igen szűkre szabta a közjogi érvénytelenség megállapításának lehetőségét. in: Drinóczi Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21.században.* MTA TK JTI elektronikus monográfia sorozata, 1. Budapest, 2017, 287-290.o.

rendkívüli ülésekre vonatkozó kivételes szabályokkal – kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is – a képviselői jogok gyakorlásának feltételeként – megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására.

Az Abh2. indoklásából jól érzékelhető, hogy az Alkotmánybíróság az Ehtv2. alkotmányossági felülvizsgálatánál is *közel állt ahhoz*, hogy közjogi érvénytelenséget állapítson meg. Az Alkotmánybíróság azonban végső soron a Házzsabály rendelkezéseinek sérelméhez, a fenti rendkívüli ülészsakra vonatkozó bizonytalan szabályok miatt tartózkodott a közjogi érvénytelenség súlyos jogkövetkezményeinek kimondásától, és csupán alkotmányos követelmény formájában utalt az Ehtv2. elfogadásának aggályaira. A súlyos dilemma mögött azonban nem csupán elméleti jellegű félelmek állnak. A mélyebben meghúzóó kérdés, hogy a törvényhozási eljárásra vonatkozó szabályok lehetőséget adnak-e arra, hogy a mindenkori Országgyűlés eljárási szabálysértései következmények nélkül maradjanak vagy sem. Akár a rendkívüli ülészsak, akár más kivételes jellegű szabály alapot adhat-e arra, hogy az országgyűlésben lefolytatott vita kikerülése vagy ellehetetlenítése révén a legitimáció forrásaként is működő képviselői jogok kiüresedjenek?

#### **4. Átmeneti rendelkezések alkotmányellenessége – kitágított közjogi érvénytelenség**

Az Alaptörvény negyedik módosításának<sup>16</sup> 4. cikke úgy módosította az Alaptörvény VII. cikke (2) és (3) bekezdéseit, hogy kimondja *„az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik.*”, illetve, hogy *„az állam és az egyházak, illetve a vallási tevékenységet végző más szervezetek különváltan működnek. Az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek önállóak.*” Ezen kívül a VII. cikk kiegészült egy (4) bekezdéssel, az alábbiak szerint. *„Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést és társadalmi támogatottságot írhat elő.”*

Az Alkotmánybíróság még a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban – az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását és a visszamenőleges hatályú adóztatást kimondó alkotmánymódosítások vizsgálata kapcsán – rögzítette, hogy az alkotmánymódosítások formai alapon vizsgálhatók. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az alkotmánymódosításra vonatkozó eljárásban súlyos szabálysértésre kerülne sor, az az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségét eredményezi, és az Alkotmánybíróság azt megsemmisítheti. Ennek megállapítására azonban ebben az esetben még nem került sor.

<sup>16</sup>Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)



*„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyannak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.”* (ABH 2011, 290, 317.)

Az Alaptörvényhez kapcsolódó Átmeneti rendelkezések (Ár.) vizsgálatát az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatnak vetette alá. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatba illeszkedő döntést hozott – hiszen közjogi érvénytelenség címén vizsgálta az Ár. rendelkezéseit –, ugyanakkor forradalmi lépésnek tekinthető, hogy érvényt szerzett e hatáskörének és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette azokat. E döntés leginkább emblematisztikus elemei a következők:

1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ár. sem formailag, sem a tartalma alapján nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, mégpedig azért nem, mert függetlenül attól, hogy a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával fogadták el, az elfogadására nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján került sor. [Az Országgyűlés az Ár.-t nem az Alaptörvény S) cikke, hanem a Záró rendelkezések 2. pontja alapján fogadta el.] Ezen kívül az Ár. megjelölése formailag nem felel meg az Alaptörvény módosításának megjelölésére vonatkozó alaptörvényi rendelkezésnek sem [Alaptörvény S) cikk (4) bekezdés]. (..) Az Alkotmánybíróság szerint az Ár. tartalmilag és időben is túllépett ezen a felhatalmazáson, mivel olyan „vegyes tárgyú” jogszabály, amely nem átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz. Ez utóbbi rendelkezések az alaptörvényi felhatalmazás kereteinek a túllépésével kerültek megalkotásra, és nem inkorporálódtak az Alaptörvénybe, ezért nem tekinthetők az Alaptörvény módosításának. A felhatalmazás keretein belül maradó átmeneti rendelkezések szintén nem az Alaptörvényt módosító szabályok, mivel ezek a felhatalmazásnak megfelelően „átmeneti”, és nem az Alaptörvénybe inkorporálódott rendelkezések, nem az Alaptörvény módosítását vagy kiegészítését, hanem annak végrehajtását, az Alkotmányból az Alaptörvénybe történő átmenetet biztosítják. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény módosításának illetve kiegészítésének. (Indokolás [68])
2. Alkotmányos jogállamban követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmányban (Alaptörvényben) fogalmazza meg akaratát, s az az alkotmány szövegében jelenjen meg. Az alkotmány szövegébe beépülő alkotmánymódosítások ugyancsak az alkotmányozó akaratát fejezik ki. Az alkotmányozói akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű jogszabályban. (Indokolás [75])
3. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani. (..) Súlyos alkotmányos

jogbizonytalanságot okozhat az, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan, vagy többféleképpen is meghatározható. (Indokolás [76],[78]) (ez az ún. „alkotmányos egyértelműség”)

4. Az Alaptörvény alkotmánybíróági védelmének a kötelezettségéből, de a hatásköri szabály céljából és alaptörvényi rendeltetéséből is következik, hogy az Alkotmánybíróság köteles megakadályozni azt, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok működjenek a jogrendszerben. Az Alaptörvény, ezen keresztül a demokratikus jogállam védelme és ennek részeként a jogrendszer belső egységének a megőrzése az Alaptörvényből levezethető kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát nem csak joga, hanem alaptörvényi kötelessége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességét, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje; azzal a normatartalommal és struktúrában, ahogyan azt az alkotmányozó megalkotta: egyetlen és egységes jogi dokumentumként, hogy vitathatatlan és stabil legyen mindenki számára. (Indokolás [82])
5. Alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépülési parancs”). (..) A beépülési parancs mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumból. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania. (Indokolás [84],[86])

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat tehát a fentieknek megfelelően az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségével összefüggésben olyan tartalmi követelményeket is megállapított az alkotmánymódosításokra nézve, amelyeknek az Alaptörvény módosítása során meg kell felelnie az Országgyűlésnek. Mindezt

pedig a közjogi érvénytelenség követelményeinek keretei között mondta ki.

E határozathoz csatolt egyik párhuzamos indoklás<sup>17</sup> bemutatja, hogy a beépülési parancs követelménye a korábbi alkotmánybírósági határozatokból is következik, csupán eddig nem volt szükség annak kifejezett kimunkálására, illetve érvényesítésére. A párhuzamos indokolás amellet érvel, hogy – ahogy annak alapjai a többségi indokolásban is bemutatásra kerültek – az alkotmánymódosítások nem okozhatnak feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény szövegében.

A párhuzamos indoklás érvelése szerint különösen abban az esetben kellene megállapítani e feloldhatatlan ellentmondást, ha az Alkotmánybíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezést kívánnának az Alaptörvény részévé tenni és az az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna (abusing constitutionalism). Ezekben az esetekben ugyanis az Alkotmánybíróság korábban az Alaptörvény alapján már megállapította, hogy az adott rendelkezések az Alaptörvény valamely részének sérelmét jelentik; ezeknek az Alaptörvény rendelkezései közé iktatása pusztán a beépülés formai kritériumait tudnák kielégíteni, de képtelenek lennének tartalmi értelemben véve az Alaptörvény integráns részévé válni. A feloldhatatlan ellentét kimondása ilyen esetekben nem kívánná meg az adott rendelkezés Alaptörvénnyel való újbóli összevetését, hiszen az Alkotmánybíróság azt egyszer már alávettette az alkotmányossági felülvizsgálatnak. Ily módon abból, hogy a beépítendő normát az Alkotmánybíróság korábban már alaptörvény-ellenesnek ítélte, egyúttal annak az Alaptörvénnyel való feloldhatatlan ellentmondásban állása is következik. (Indokolás [181])

Tisztába kell lenni ugyanakkor ennek a követelménynek a veszélyeivel is. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen követelmény kimondásának, megteremtésének nem az a célja, hogy az Alkotmánybíróság kezébe önkényesen alkalmazható olyan hatalmat adjon, amellyel az alkotmánymódosító hatalom legitim és Alaptörvénnyel összeegyeztethető céljainak elérését megakadályozza. Az Országgyűlésben kétharmados többséggel rendelkező alkotmánymódosító hatalom önkényéhez hasonló alkotmánybírósági önkényt senki sem kívánhat.

*Egy demokratikus jogállamban azonban nem létezhet korlátozhatatlan hatalom.* Ennek megfelelően az alkotmánymódosító hatalom sem bírhat korlátlan hatalommal, sem eljárási, sem tartalmi szempontból. A közjogi érvénytelenség imént bemutatott esetein jól látható, hogy a mindenkori kétharmados törvényhozás szükségszerűen kitölti a rendelkezésére álló jogosítványokat, sőt, még néha ezen túl is megy. Mind az első, mind a második egyházügyi AB határozatban az Alkotmánybíróság ezen határok átlépésével szembesült. A negyedik Alaptörvény módosítás rendelkezései között olyan szabály is található, amely alapot adhat az Abh2.-ben kimondottak felülírására. Kérdés, hogy az Ár. közjogi érvénytelenségét kimondó határozat összefüggéseiben az Alkotmánybíróság milyen irányba megy tovább a közjogi érvénytelenség útján.

<sup>17</sup> Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indoklása in: *Dr. Stumpf István alkotmánybíró. Válogatott határozatok (2010-2019.)* Budapest, Alkotmánybíróság, 2019. 244-252.o.

## 5. A negyedik Alaptörvény módosítás

Az Alaptörvény negyedik módosítása minden kétséget kizáróan lezárta az alkotmánymódosítások alkotmányosságával kapcsolatos alkotmányos viták időszakát. Az alkotmánymódosító hatalom – mint azt már a tanulmány korábbi részében kiemeltem – egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja az alkotmánymódosítások tartalmát, ugyanakkor egyértelmű felhatalmazást adott az eljárási szempontú alkotmánymódosítás kontrolljára. Mérföldkő volt abból a szempontból is, hogy hatályon kívül helyezte a 2012. január 1 előtt született alkotmánybírói határozatokat, bár joghatályukat fenntartotta. Megítélésem szerint a politikai és jogi konstitucionalisták<sup>18</sup> közötti küzdelem eldőlt, a parlamenti szupremácia hívei triumfáltak, a végső szót az alkotmányos vitákban a népszuverenitás első számú letéteményese, az alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség mondja ki. A negyedik Alaptörvény módosítás mind itthon mind pedig külföldön a kritikák kereszttüzebe került. Az alapvető jogok biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz azzal a kéréssel, hogy mondja ki a negyedik módosítás számos rendelkezésének közjogi érvénytelenségét és semmisítse meg azokat. Az indítványozó a közjogi érvénytelenség megállapítást és a támadott rendelkezések megsemmisítését az Alaptörvényen belüli belső koherenciazavar miatt és az Alaptörvény egységességének sérelmére hivatkozással kérte. Az Alkotmánybíróság a 12/2013.(V.24.) AB határozatában a közjogi érvénytelenség megállapítására nem látott módot, e tekintetben az indítványt elutasította, egyebekben pedig visszautasította. A többségi határozathoz négy alkotmánybíró párhuzamos indoklást, másik négy pedig különvéleményt csatolt, azt is mondhatjuk, hogy valójában a határozatnak nem volt többségi indoklása. Az Alkotmánybíróság többsége módosította a 61/2011. (VII.13.) AB határozatában elfoglalt álláspontját az alkotmánymódosítások esetleges tartalmi vizsgálatát illetően, mondván hogy szemben a korábbi Alkotmánnyal, amely nem tartalmazott erre vonatkozó rendelkezést, az Alaptörvény viszont egyértelműen állást foglal a kérdésben (igaz, hogy éppen a felülvizsgálat tárgyát képező módosításban!). Miután az Alkotmánybíróság többsége úgy értékelte az ombudsmani beadványt, hogy az tulajdonképpen az Alaptörvény módosításának tartalmi felülvizsgálatára irányul, ezért elutasította az indítványt arra hivatkozással, hogy erre nem terjed ki a hatásköre.

A határozathoz írt markáns különvélemények lényegi kritikai eleme volt, hogy az Alaptörvény módosításainak jogi érvényessége csak az elfogadáskor érvényes és hatályos szabályok alapján bírálható el. A módosítás alaptörvény-ellenességét nem az éppen napirenden lévő módosítás által meghatározott szempontok alapján kellett volna vizsgálni, mert egy alaptörvény módosítás nem határozhatja meg,

---

<sup>18</sup> A témával foglalkozó kutatók közül többen vitatják azt, hogy a jogi és politikai konstitucionalizmus alkalmas értelmezési keret-e a magyar alkotmányos folyamatok leírására. Lásd pl Kovács Ágnes: A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? in: Gárdos-Orosz Fruzsina-Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVGORAC- MTATK, 2015, 213-261. o.

hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen alapon lehet felülvizsgálni, ez csakis az Alaptörvény korábban hatályos rendelkezései alapján történhet. Ellenkező esetben bármely alaptörvény-módosítás kizárhatná saját felülvizsgálatának a lehetőségét, sőt az Alaptörvény által meghatározott tartalmi módosítási korlátokat egy alaptörvény-módosítással semlegesíteni lehetne<sup>19</sup>. Kétségtelen, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányos felülvizsgálata során, a korábbi határozataihoz képest az AB önkorlátozóan járt el, a testület megosztottságát a különvélemények és a párhuzamos indoklások nagy száma jól tükrözi.

## 6. Összegzés

Az AB az alkotmányos hatalomgyakorlás rendszerében elfoglalt helyénél fogva kitüntetett szerepet játszik a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogalkotási tevékenységének alkotmányos ellenőrzésében. Ez az alkotmányos felelősség különösen jelentőségre tesz szert olyan helyzetekben, amikor valamely kormányzó erőnek, kétharmados, alkotmánymódosító többsége van a parlamentben. A kormányzati döntéshozók (válságjogalkotás, nemzetközi nyomás, szavazatmaximalizáló követelmények) gyakran idézhetnek elő olyan helyzeteket, ahol a rövidtávú célok elérése érdekében zárójelbe kerülhetnek az alapvető alkotmányos jogok és értékek. A hatalommegosztás alaptörvényi normatív előírása mellett a hatalmi ágak együttműködésének alkotmányos követelménye is érvényre kell, hogy jusson. Mindez nem jelenheti azt, hogy a bírói hatalmi ág ne érvényesítse a közigazgatás feletti bírói kontrollt, és az AB ne gyakorolja a másik hatalmi ág feletti alkotmányos felügyeletet.

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos kutatások a tudományos érdeklődés mostoha gyerekének tekinthetők. Kevés olyan munka áll rendelkezésre, amely komplex, alkotmányjogi, politológiai, közigazgatás-tudományi megközelítést alkalmazva feldolgozza a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésének témáját. A magyar Alkotmánybíróság a kezdetekben a jogállamiság tartalmi kibontása során vezette be a közjogi érvénytelenség fogalmát. Több határozatában kifejtette, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően és a jogalkotás ésszerű rendjének betartásával kerülhet sor. A mindenkor törvényhozó és végrehajtó hatalom nehezen fogadja el, ha a bírói hatalmi ág törvényességi illetve alkotmányos deficiteket állapít meg a jogalkotás folyamatával kapcsolatban. Nem igazolódtak azok a szakmai félelmek, amelyek attól tartottak, hogy az AB a jövőben tartózkodni fog a közjogi érvénytelenség vizsgálatától. Egyik, a parlamenti képviselők által beadott utólagos normakontrollra irányuló legutóbbi határozatában<sup>20</sup> megerősítette korábbi álláspontját: „a törvényhozási eljárás

<sup>19</sup> Az AB határozatot és a különvéleményeket részletesen bemutatja: Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybírói kontrollja. *JeMa*, 2013. 3. szám, 3-12. o.

<sup>20</sup> 3001/2019. (I.7.) AB határozat a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványról

ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelynek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodsor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosításokról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra; továbbá, hogy a Házsabály mindegyik vitzszakasz esetén sajátos – az adott vitzszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásában történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseivel, valamint 20. § (2) bekezdésével is.” A fentiekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős, mert figyelmen kívül hagyása esetén a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mind ezek alapján megállapította, hogy a Határozati Házsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.”<sup>21</sup>

A törvények „sarkalatoságának” megítélése is komoly alkotmányos viták tárgya lesz a jövőben, így a közjogi érvénytelenség vizsgálatát a tudományos közösség sem hanyagolhatja el.

---

<sup>21</sup> 3001/2019. (I.7.) AB határozat indokolása