

Kumin Ferenc

Megfontolásra vissza

Politikatudományi Intézet

Témavezetők:

Lánczi András, CSc
egyetemi tanár, BCE

Gallai Sándor, PhD
egyetemi docens, BCE

© Kumin Ferenc



Politikatudományi Doktori Iskola

Megfontolásra vissza
Az államfő politikai vétója Magyarországon

Ph.D. értekezés

Kumin Ferenc

Budapest, 2013

*A végrehajtó hatalommal nem rendelkező,
„ceremoniális” államfő szerepe sem lehet tartalmatlan.
A nemzet egységének, amit az elnöknek ki kell fejeznie,
értéktartalma van. Ugyanúgy, mint az Alkotmánynak
vagy az állam demokratikus működésének is, amelyek
felett őrködni kötelessége.*

Sólyom László [2010]

Áttekintő tartalomjegyzék

1.	Bevezető.....	10
2.	A politikai vétó helye a hatalom rendszerében	15
3.	A politikai vétók vizsgálata.....	24
4.	Nemzetközi összehasonlítás.....	31
5.	A magyar politikai vétó.....	50
6.	Egyedi magyar politikai vétók vizsgálata	64
7.	Összesítő elemzés az egyedi magyar politikai vétókról.....	171
8.	Összefoglaló.....	185
9.	Források	194
10.	Függelék.....	203

Részletes tartalomjegyzék

1.	Bevezető.....	10
1.1	A kérdés és a hipotézis	11
1.2	A módszer.....	12
1.3	A szerkezet	13
2.	A politikai vétó helye a hatalom rendszerében	15
2.1	A vétó racionális elmélete	15
2.2	Az államfői vétó eredete.....	18
2.3	A parlamentáris és félelnői rezsim határvidéke.....	20
2.4	Államfői hatáskörök a törvényhozással összefüggésben	22
3.	A politikai vétók vizsgálata.....	24
3.1	Általános karakter.....	25
3.2	Egyedi karakter.....	26
4.	Nemzetközi összehasonlítás.....	31
4.1	Cseh Köztársaság	35
4.1.1	Szabályozás	35
4.1.2	Alkalmazás.....	36
4.2	Észt Köztársaság.....	38
4.2.1	Szabályozás	38
4.2.2	Alkalmazás.....	38
4.3	Lengyel Köztársaság	40
4.3.1	Szabályozás	40
4.3.2	Alkalmazás	41
4.4	Lettország	43
4.4.1	Szabályozás	43
4.4.2	Alkalmazás.....	44
4.5	Litvánia.....	47
4.5.1	Szabályozás	47
4.5.2	Alkalmazás.....	48
5.	A magyar politikai vétó.....	50
5.1	Politikai vétó a magyar közjogban	50
5.2	Politikai vétó a magyar gyakorlatban	53
5.3	Első kitérő: a magyar alkotmányossági vétó	55
5.4	Második kitérő: a magyar államfő jelölési hatásköre.....	57
5.5	Harmadik kitérő: a magyar államfő parlament feloszlatási joga.....	60
5.6	A magyar államfő megítélése.....	61
6.	Egyedi magyar politikai vétók vizsgálata	64
6.1	Országgyűlési képviselők összeférhetetlensége – 1997. 01. 02.....	65
6.1.1	A törvény politikai környezete.....	65
6.1.2	A politikai vétó érvelése.....	66
6.1.3	A politikai vétó eredménye	68
6.2	Állami vagyon térítés nélküli átadása – 1997. 01. 03	69
6.2.1	A törvény politikai környezete.....	69
6.2.2	A politikai vétó érvelése.....	70
6.2.3	A politikai vétó eredménye	71
6.3	Pénzügyi tárgyú törvények módosítása – 2001. 06. 22	71
6.3.1	A törvény politikai környezete.....	71
6.3.2	A politikai vétó érvelése.....	73
6.3.3	A politikai vétó eredménye	73

6.4	Szociális törvény módosítása – 2002. 12. 23	74
6.4.1	A törvény politikai környezete.....	74
6.4.2	A politikai vétó érvelése.....	75
6.4.3	A politikai vétó eredménye	76
6.5	Kórház-privatizáció – 2003. 06. 23	77
6.5.1	A törvény politikai környezete.....	77
6.5.2	A politikai vétó érvelése.....	78
6.5.3	A politikai vétó eredménye	80
6.6	EP tagjainak választásáról szóló törvény – 2003. 11. 11	82
6.6.1	A törvény politikai környezete.....	82
6.6.2	A politikai vétó érvelése.....	83
6.6.3	A politikai vétó eredménye	83
6.7	MNB-ről szóló törvény módosítása – 2004. 11. 29	84
6.7.1	A törvény politikai környezete.....	84
6.7.2	A politikai vétó érvelése.....	85
6.7.3	A politikai vétó eredménye	86
6.8	Közbeszerzésről szóló törvény módosítása – 2004. 12. 27	87
6.8.1	A törvény politikai környezete.....	87
6.8.2	A politikai vétó érvelése.....	88
6.8.3	A politikai vétó eredménye	89
6.9	Pártingatlanok ingyenes használatának megszüntetéséről szóló törvény – 2005. 12. 30 89	
6.9.1	A törvény politikai környezete.....	89
6.9.2	A politikai vétó érvelése.....	91
6.9.3	A politikai vétó eredménye	92
6.10	Esélyegyenlőségi törvények módosítása – 2006. 03. 02	92
6.10.1	A törvény politikai környezete.....	92
6.10.2	A politikai vétó érvelése.....	93
6.10.3	A politikai vétó eredménye	94
6.11	Mentelmi jog módosítása – 2006. 08. 02.....	95
6.11.1	A törvény politikai környezete.....	95
6.11.2	A politikai vétó érvelése.....	96
6.11.3	A politikai vétó eredménye	97
6.12	EU-USA légiforgalmi utas nyilvántartás – 2006. 11. 29.....	98
6.12.1	A törvény politikai környezete.....	98
6.12.2	A politikai vétó érvelése.....	99
6.12.3	A politikai vétó eredménye	100
6.13	Állami vagyonról szóló törvény – 2007. 07. 03	101
6.13.1	A törvény politikai környezete.....	101
6.13.2	A politikai vétó érvelése.....	103
6.13.3	A politikai vétó eredménye	104
6.14	Többcélú kistérségi társulások módosítása – 2007. 07. 03.....	105
6.14.1	A törvény politikai környezete.....	105
6.14.2	A politikai vétó érvelése.....	107
6.14.3	A politikai vétó eredménye	108
6.15	Egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvény – 2007. 12. 27.....	108
6.15.1	A törvény politikai környezete.....	108
6.15.2	A politikai vétó érvelése.....	111
6.15.3	A politikai vétó eredménye	115
6.16	Balaton törvény módosítása – 2008. 06. 30.....	116

6.16.1	A törvény politikai környezete.....	116
6.16.2	A politikai vétó érvelése.....	117
6.16.3	A politikai vétó eredménye	118
6.17	Kitüntetési törvény módosítása – 2008. 10. 13.....	119
6.17.1	A törvény politikai környezete.....	119
6.17.2	A politikai vétó érvelése.....	120
6.17.3	A politikai vétó eredménye	121
6.18	USA-val bűncselekmények megelőzéséről szóló nemzetközi megállapodás – 2008. 10. 20.....	122
6.18.1	A törvény politikai környezete.....	122
6.18.2	A politikai vétó érvelése.....	122
6.18.3	A politikai vétó eredménye	124
6.19	EU bűnügyi együttműködésről szóló törvény módosítása – 2008. 11. 26 ..	125
6.19.1	A törvény politikai környezete.....	125
6.19.2	A politikai vétó érvelése.....	125
6.19.3	A politikai vétó eredménye	126
6.20	Katonák jogállásáról szóló törvény módosítása – 2008. 12. 17.....	127
6.20.1	A törvény politikai környezete.....	127
6.20.2	A politikai vétó érvelése.....	128
6.20.3	A politikai vétó eredménye	128
6.21	Közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény módosítása – 2008. 12. 17.....	129
6.21.1	A törvény politikai környezete.....	129
6.21.2	A politikai vétó érvelése.....	130
6.21.3	A politikai vétó eredménye	131
6.22	A hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus tértivevényről szóló törvény – 2009. 05. 29.....	131
6.22.1	A törvény politikai környezete.....	131
6.22.2	A politikai vétó érvelése.....	132
6.22.3	A politikai vétó eredménye	133
6.23	Gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény valamint egyes szociális tárgyú törvények módosítása – 2009. 06. 11.....	134
6.23.1	A törvény politikai környezete.....	134
6.23.2	A politikai vétó érvelése.....	135
6.23.3	A politikai vétó eredménye	137
6.24	Vízgazdálkodási törvény módosítása – 2009. 07. 02.....	138
6.24.1	A törvény politikai környezete.....	138
6.24.2	A politikai vétó érvelése.....	139
6.24.3	A politikai vétó eredménye	140
6.25	Társasházakról szóló törvény módosítása – 2009. 07. 14.....	141
6.25.1	A törvény politikai környezete.....	141
6.25.2	A politikai vétó érvelése.....	141
6.25.3	A politikai vétó eredménye	143
6.26	Tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló törvény – 2009. 07. 15	143
6.26.1	A törvény politikai környezete.....	143
6.26.2	A politikai vétó érvelése.....	144
6.26.3	A politikai vétó eredménye	145
6.27	Polgári Törvénykönyv – 2009. 10. 13	145
6.27.1	A törvény politikai környezete.....	145

6.27.2	A politikai vétó érvelése.....	147
6.27.3	A politikai vétó eredménye	149
6.28	2011. évi népszámlálásról szóló törvény – 2009. 10. 21	149
6.28.1	A törvény politikai környezete.....	149
6.28.2	A politikai vétó érvelése.....	150
6.28.3	A politikai vétó eredménye	152
6.29	Polgári Törvénykönyv hatályba léptetéséről szóló és négy kapcsolódó törvény – 2009. 12. 22	152
6.29.1	A törvény politikai környezete.....	152
6.29.2	A politikai vétó érvelése.....	153
6.29.3	A politikai vétó eredménye	154
6.30	Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló törvény – 2009. 12. 30 155	
6.30.1	A törvény politikai környezete.....	155
6.30.2	A politikai vétó érvelése.....	156
6.30.3	A politikai vétó eredménye	157
6.31	Rendezett munkaügyi kapcsolatokkal kapcsolatos egyes törvények módosítása – 2010. 03. 03	158
6.31.1	A törvény politikai környezete.....	158
6.31.2	A politikai vétó érvelése.....	158
6.31.3	A politikai vétó eredménye	159
6.32	Polgári perrendtartásról szóló törvény – 2010. 03. 10.....	159
6.32.1	A törvény politikai környezete.....	159
6.32.2	A politikai vétó érvelése.....	160
6.32.3	A politikai vétó eredménye	161
6.33	Kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény – 2010. 06. 14.....	162
6.33.1	A törvény politikai környezete.....	162
6.33.2	A politikai vétó érvelése.....	164
6.33.3	A politikai vétó eredménye	166
6.34	Alkotmánybírókat jelölő bizottság összetételének módosítása – 2010. 06. 21. 166	
6.34.1	A törvény politikai környezete.....	166
6.34.2	A politikai vétó érvelése.....	168
6.34.3	A politikai vétó eredménye	170
7.	Összesítő elemzés az egyedi magyar politikai vétókról.....	171
8.	Összefoglaló	185
9.	Források	194
10.	Függelék.....	203
10.1	Vizsgált külföldi példák alkotmányos szabályozásai (Trócsányi et al [2005]) 203	
10.1.1	Cseh Köztársaság	203
10.1.2	Észt Köztársaság	203
10.1.3	Lengyel Köztársaság	203
10.1.4	Lettország.....	204
10.1.5	Litvánia	205
10.2	Levél az elnöki hivataloknak	205

Táblázatok, ábrák jegyzéke

1. táblázat: Politikai vétó és körülményei a vizsgált országokban.....	33
2. táblázat: Alkotmányossági vétók az egyes elnöki ciklusok alatt	56
3. táblázat: Sólyom László által állított jelöltek.....	59
4. táblázat: Göncz Árpád politikai vétói	171
5. táblázat: Mádl Ferenc politikai vétói.....	172
6. táblázat: Sólyom László politikai vétói 2005 és 2007 között	172
7. táblázat: Sólyom László politikai vétói 2008-ban.....	173
8. táblázat: Sólyom László politikai vétói 2009-ben.....	174
9. táblázat: Sólyom László politikai vétói 2010-ben.....	175
10. táblázat: Államfők, kormányok és az egyes párosításokhoz tartozó vétók száma..	176
11. táblázat: Sólyom László eredményes tartalmi visszaküldései	182
12. táblázat: Sólyom László részben eredményes visszaküldései.....	182
13. táblázat: Sólyom László eredménytelen visszaküldései	183
1. ábra: A megküldött törvényről a döntésig hátralévő napok száma.....	34
2. ábra: Ön szerint mekkora hatalma kellene, hogy legyen a következő intézményeknek?	61
3. ábra: A köztársasági elnöknek Ön szerint mekkora hatalma kellene, hogy legyen? ..	62
4. ábra: Mennyire bízik egy ötös skálán a következő intézményekben?	62
5. ábra: A parlament vagy a polgárok válasszák-e meg a köztársasági elnököt?	63
6. ábra: Politikai vétók száma évenként.....	177
7. ábra: Összes politikai vétó eredményessége	178
8. ábra: Mádl Ferenc politikai vétóinak eredményessége	179
9. ábra: Sólyom László politikai vétóinak eredményessége	180
10. ábra: a 2006-2010-es ciklus önálló indítványainak száma.....	181
11. ábra: Átiratok hossza karakterszámban.....	184

1. Bevezető

A magyar államfő működését, hatalmának valódi természetét egy kiválasztott alkotmányos hatáskör, a politikai vétó általános karakterén és egyedi esetein keresztül vizsgálom – kitekintve más parlamentáris demokráciák törvény-visszaküldési gyakorlatára is. A politikai vétó kiemeléséhez a kutatásom időszakában hivatali idejét töltő magyar köztársasági elnök működésének megfigyelésekor felmerült, magyarázatot igénylő jelenségek vezettek. Megfigyelésem szerint a 2005-ben hivatalba lépett köztársasági elnök, Sólyom László politikai vétóinak egyrészt a száma látványosan megszorodott, másrészt a kifogások többségét a törvényhozás megfontolásában annak ellenére érdemben figyelembe vette, hogy erre semmiféle közjogi vagy könnyen kiolvasható politikai racionalitásból levezethető indoka nem volt.

A magyar államfő hatásköreit pusztán összehasonlító alkotmányjogi apparátussal tanulmányozva könnyen levonható a következtetés: az európai parlamentáris rendszerekhez illeszkedő, közepesen gyenge köztársasági elnök koncepciójába jól illeszkedik ennek a hatáskörnek is a relatív gyengesége: az Országgyűlés változatlan többséggel ismét megszavazhatja a megfontolásra visszaküldött jogszabályt, az államfőnek ekkor viszont már nincs mérlegelési lehetősége, öt napon belül alá kell írnia a hozzá ismételt elküldött törvényt. Noha a jelenlegi értelmezések szinte egybehangzóan e hatáskört gyengének tekintik, a rendszerváltás idején éppen ez a fajta vétó tételeződött erősebbnek az előzetes normakontrollra vonatkozó alkotmányossági vétóval összehasonlítva (Sólyom [2008]). A politika vétó „ereje” vagy „gyengesége” olyan fogalmi problémákat vet fel, amelynek tisztázása terén sok a teendő. A közjogi keret ugyanis csak részben mutatja meg, hogy valójában mire is alkalmas egy ilyen eszköz az államfő kezében, az egyedi esetek mélyebb vizsgálata is szükséges a teljes kép megrajzolásához.

A nemzetközi összehasonlító kitekintésből látható, hogy a politikai vétó gyakori joga az államfőknek. Formálisan a legtöbb európai köztársaságban van ilyen intézmény. Az Európai Unióban csupán öt olyan választott államfői intézmény található, amely nem rendelkezik a törvények visszaküldésének lehetőségével. Általában nincs a hatáskört meghatározó alkotmányos rendelkezésekben körülírva, hogy milyen indokkal emelhet vétót a köztársasági elnök. A leggyakrabban csupán az indoklást tekintik elvárásnak ezek a szabályok. Ebben a hatáskörükben eljárva az államfők ellenjegyzés nélkül, saját szabad döntésük értelmében cselekszenek. Kifejezik ellenvéleményüket, a

törvényhozások akaratával szembeni eltérő akaratukat. Ilyen szemszögből vizsgálva ezt a hatáskört elmondható, hogy a változatos, ám Európában jellemzően szűkre szabott alkotmányos mozgástereken belül, az államfők a politikai vétó gyakorlásakor akaratukat fejezik ki és érvényesítik, értékrendi alapú, illetve párt- vagy szakpolitikai döntést hozhatnak – sok ország esetében kizárólag e hatáskör teremt ilyen tényleges közjogi hatású lehetőséget a köztársasági elnököknek.

A politikai vétók vizsgálata számos további okból adhat sajátos nézőpontú betekintést a különböző, többségében gyengének minősített államfők politikai működésébe. Vizsgálható ugyanis a vétók mennyisége, minősége, eredményessége számos összefüggésben. Kézenfekvő mennyiségi válasz lehet a nulla, azaz a formálisan meglévő hatáskör gyakorlásának mellőzése. Ilyen esetekben érdekes lehet az okok feltárása. A minőség tekintetében is sok kérdés tehető fel az egyedi esetek vizsgálata kapcsán: mennyire értelmezhető a pártpolitikai viták terében a vétó döntése? Mennyire autonóm értékalapú a döntés indoklása? Mennyire szakpolitikai a megalapozása? Lehetséges-e a rövid idő és sok esetben szűkös apparátusi kapacitás mellett érvényes szakpolitikai megalapozottságú döntést hozni? Eredményesség tekintetében is számos definíciós megalapozás után vizsgálható, hogy a különböző előzmények után meghozott államfői vétó-döntésekre miként reagál a törvényhozás.

1.1 A kérdés és a hipotézis

A kutatás alapötlete arra a talányra épül, amely a téma leszűkítéséhez is vezetett: miképp lehetséges, hogy közjogi-hatalmi kényszerek nélkül az államfő-kormány-parlament hatalmi megosztáson belül az eszközeiben leginkább korlátozott államfő képes az elvárhatónál nagyobb arányban érvényesíteni akaratát az eszközeiben sokkal bővebb lehetőségekkel rendelkező törvényhozás felett? Létezik olyan érvelés, amely szerint a magyar politikai vétó szabályozása egyenesen alkotmányos inkonzisztenciát szül, hiszen azonos többség kell az ismételt elfogadáshoz is (Antal [2007]). Találkozhatunk olyan összehasonlító elemzéssel, amelyben az egyes országok vétózási szabályait kategóriákba soroló tipológián belül a megvétózott törvény sima többséggel történő ismételt elfogadásának lehetősége egy kategóriába esik a vétó hatáskör teljes hiányával (Shugart et al [1992] p. 150). Mindez logikai alapon tekintve érthető, és lényegében elfogadható.

Elvonatkoztatva a tényleges tapasztalattól, ismét pusztán logikai alapon számos tényező magyarázhatja az eredményes politikai vétózást. Lehetséges, hogy az

államfőnek önmagában, az egyes konkrét esetektől függetlenül meglévő tekintélye van ilyen hatással a törvényhozásra. Elvileg nem kizárható, hogy az államfő és a parlamenti többség közötti politikai érték-azonosság okozza a jelenséget, ezért ezt is vizsgálni kell. Az is előfordulhat, hogy a törvényhozás adminisztratív, „minőségi” hibáinak célszerű korrekciója érdekében áll a hibát vétőknek is, akik a végeredmény, tehát a törvények „működőképességben” többszörösen érdekeltek. Végül azzal is számolni kell, hogy a visszaküldő nyilvános érvelés meggyőző erővel rendelkezik, amelynek nyilvános ignorálása nagyobb politikai költséggel jár, mint a saját hiba belátásának – könnyen erénnyé is váltható – negatív hatása.

Hipotézisem szerint az utolsó pont, tehát a nyilvános érvelés meggyőzőképességének magyarázó ereje kiemelkedik olyan időszakokban, amikor a kormányzó többség és az államfő értékazonossága nem áll fenn. A retorika szintjén jellemzően jelen lévő általános tisztelet a gyakorlatban kimutatható módon nem befolyásolja a törvényhozást egyes döntéseiben, így ennek magyarázó erejét viszont kisebbre becsülöm.

1.2 A módszer

Hipotézisem igazolására a magyarországi politikai vétőzés 1997 és 2010 közötti időszakát, annak egyedi eseteit tekintem át. A kutatásom legkiterjedtebb hányadát adó magyar vétőzási gyakorlat vizsgálatának alapegysége az államfői átirat, amelyek szövegei megtalálhatóak a Köztársasági Elnöki Hivatal és az Országgyűlés irattárában is, Sólyom László levelei pedig on-line elérhetők a korábbi államfő honlapján (www.solyomlaszlo.hu). A szövegeket az egyszerű tartalomelemzés módszerével vizsgálom, elhatárolom és meghatározom a levélbe foglalt érveket, illetve azonosítom a címzett törvényhozást cselekvésre felszólító részt – amennyiben ez megtalálható a levélben.

Önmagában az átirat szövegének elemzése azonban közel sem fedi fel a vétó politikai környezetének teljességét. Ehhez mindenekelőtt a visszaküldött törvények vitáját vizsgálom az Országgyűlés jegyzőkönyve alapján. Szükség esetén a korabeli sajtó tudósításait is áttekintem, hogy jobban belehelyezzem magam a kritikus törvény körüli politikai miliőbe, ezeket a szövegeket forrásként a munkámban nem jelölöm. A politikai környezet megértésének harmadik forrása a saját személyes tapasztalat, illetve az egykori kollégáimmal folytatott beszélgetésekből nyert információ.

A vétó eredményességének vizsgálatához ismét az Országgyűlés elektronikus archívumára hagyatkozom. Ebből a forrásból tekintem át a szükséges irományokat, módosító javaslatokat és a szavazások eredményeit.

A magyar gyakorlat részletes vizsgálata természetesen csak korlátozottan érvényes általános megállapításokat tesz lehetővé az államfő politikai vétójáról. Kellő mélységű elemzésre azonban kutatásom lehetőségeinek keretei között csak a magyar gyakorlatot vizsgálva – épp a fent említett bőséges források miatt – van mód.

A politikai vétók nemzetközi kutatásának fő módszertani nehézsége, hogy az egyes elnöki hivatalok – beleértve ebbe a körbe a magyart is – úgy tekintenek erre a hatáskörre, mint par excellence belpolitikai ügyre, amelynek ennél fogva nem szükséges az angol nyelvű, külföldiek informálására fenntartott oldalon helyet biztosítani. A vétókról ennek megfelelően a honlapról tájékozódók számára csak nemzeti nyelven található információ. Mindez érthető, hiszen terjedelmes és nehéz, jogi és szakpolitikai terminológiával terhelt szöveget kéne angolra fordítani úgy, hogy ennek célja a jelen munkához hasonló kutatások speciális igényeitől eltekintve igen nehezen meghatározható.

A probléma megoldására levélben fordultam a kiválasztott országok elnöki hivatalaihoz. A levél teljes szövege megtalálható a 10.2-es függelékben. A levélben felsorolt kívánságok teljességét egyik válaszadó sem teljesítette. Általam nyelviileg értelmezhető (leginkább angolra fordított) államfői átiratot egyik hivatal sem tudott küldeni, ilyen szövegek praktikusán nincsenek, és érthető módon ezek előállítását nem is tekintették feladatuknak az egyes intézmények.

Már ezen a ponton jelzem, amit részletesebben az összegzésben fejtek ki: éppen a nyelvi akadályok leküzdése miatt különösen értékes lehetne egy nemzetközi kutatói együttműködésen alapuló vizsgálat, amelyben parlamentáris rezsimek államfőinek működését helyi kutatók egységes kritériumok szerint dolgoznák fel.

Az egyes vizsgált országok politikai vétóinak általános karaktere viszont a nemzeti alkotmányok szövege alapján egyszerűen rekonstruálható. Az egyes szövegek forrásigényű magyar fordítása rendelkezésre áll. (Trócsányi et al [2005])

1.3 A szerkezet

Disszertációm hat, nem egyforma súlyú tematikus részre bontható. A második fejezetben az államfői vétó történetétől, a játékelméleti modelleken és a parlamentáris demokráciák hatalommegosztási típusain át jutok el a politikai vétó, mint kiemelkedő

államfői hatáskör elméleti megalapozásáig. A harmadik fejezetben a hatáskör általános karakterének, és egyedi gyakorlásának vizsgálatához állítom fel a fogalmi, módszertani keretet.

A negyedik fejezetben nemzetközi összehasonlítást végzek. Két általánossági szinten tekintek ki a már jelzett empirikus korlátok keretei között. A magyar politikai vétó általános karakterét önállóan az ötödik fejezetben tekintem úgy át, hogy az értelmezéshez szükséges kitérőket is megteszem más, a téma szempontjából releváns államfői hatáskörök beemelésével. A kutatás leginkább munkaigényes részében egyedi eseteket külön-külön, egységes szempontrendszer szerint vizsgálom a hatodik fejezetben, amely a munkám törzsét alkotja.

A részletes bemutatást követően a hetedik fejezetben összesítem az elemzés tapasztalatait, és tárom fel az összefüggéseket. Mindezek alapján az utolsó, nyolcadik fejezetben foglalom össze vizsgálatom eredményeit, és egyúttal megfogalmazom ajánlásomat az államfői hatáskör esetleges átalakítása esetére.

2. A politikai vétó helye a hatalom rendszerében

A vétó emelésének története az ókorig nyúlik vissza. Az államfő és a törvényhozás interakciója az alkotmányos hatalommegosztás elméletének és gyakorlatának mindig is fontos szeletét tárta fel. A különböző megoldások elemzése szolgál olyan megszilárdult tipológiákhoz, mint amilyen az elnöki és parlamentáris rendszerek megkülönböztetése. A politikai vétó mint államfői hatáskör vizsgálatához, a kormányformákat leíró elmélet áttekintésén keresztül vezet az út, míg a vétó emelés döntéshozatali elméletét az amerikai gyakorlat játékelméleti megközelítése formálta meg.

2.1 A vétó racionális elmélete

Általában a politikai intézmények, egyéni vagy kollektív szereplők vétójoga többféle elméleti megközelítéssel is leírható. Az alapvető, továbbiakban is részletesen alkalmazott megközelítési mód a formális, jogszabályokból, alkotmányokból kiolvasható hatásköri leírásokból indul ki. Ennek oka, hogy az államfők politikai vétója rendkívül precízen szabályozott alkotmányos környezetben működik, leírásához az esetek többségében megfelelő támpontot adnak az elnöki intézményre és a törvények kihirdetésére vonatkozó alkotmányos rendelkezések, illetve a konkrét döntések vizsgálata.

A racionális döntés elméletén és a játékelméleten nyugvó új institucionalista felfogásból kiinduló megközelítések azonban sokkal szélesebb körben vizsgálják a vétó fogalmát, amellyel lényegében valamennyi, több intézmény együttes döntésével létrejövő politikai folyamat leírhatónak tekintenek. Ebben a keretben vétójoggal rendelkező szereplőnek (*veto player*, „vétójátékos”) minősül minden olyan egyéni és kollektív politikai szereplő, akinek vagy amelynek egyetértése szükséges bármilyen közösségi döntéshez, szakpolitikai változtatáshoz. (Tsebelis [2002])

A vétójátékosok ebben a szélesebb értelemben is egyrészt azok a szereplők, amelyeknek az alkotmány vagy egyéb, az intézmények működését meghatározó jogszabályok biztosítják az egyetértési jogot – a disszertáció további részében kizárólag ebben az értelemben vizsgálom a vétót. Ezeket hívja Tsebelis „intézményes vétójátékosoknak”. Másrészt azonban megjelennek ebben az elméleti vonalban a politikai rendszer szereplői is, akik például egy parlamentáris rendszer koalíciós kormányának valamelyik pártját alkotják, ők a „pártos vétójátékosok”.

A vétőszereplők azonosítása, számuk meghatározása egy adott intézményi-politikai rendszerben, illetve a számosság következményei a politikai stabilitásra, mind rendkívül jelentős elméleti és empirikusan igazolt gyakorlati eredményekkel jártak. Általános elméleti következtetés, és gyakorlati megfigyelés is, hogy a különböző vétőszereplők számának növekedésével arányosan nő az adott politikai rendszer stabilitása, hiszen minden ilyen szereplő egy-egy további akadályát jelenti a status-quo megváltoztatásának, még akkor is, ha létezhet olyan értelmezés, amely szerint egy határon túl épp a vétőszereplők magas száma jelenthet instabilitást, mert a szükséges változásokat is megakadályozhatja.

A vétőjátékosok sorából elméletileg kiemelkednek a döntéshozatali napirendet alkotók, akik „tetszik vagy nem tetszik” (*take it or leave it*) típusú ajánlatokat tesznek a rendszer többi vétőjátékosa felé. Minél kevesebb a rendszerben található vétőjátékosok száma, tehát minél kisebb a politikai rendszer stabilitása, annál nagyobb előnyt jelent az napirendet meghatározó pozíció, hiszen csak véges számú további szereplő ellenállása köti vagy korlátozza a status-quo változtatását. A másik elméleti végpontban annyi a vétőjátékos, hogy a változtatás lehetetlenné válik, ebben az esetben értelemszerűen a napirendalkotó pozíció a vétőjátékosok sorában semmiféle előnyt nem jelent.

A gyakorlatba többféleképpen ültethető át a fenti alapvetés. Vizsgálatunk tárgyától távolabb eső illusztrációval bármilyen testületen belüli, például törvényhozási döntéshozatalban azonosíthatjuk a vétőjátékosokat. A különböző részvételi és többségi szabályok különböző vétőjátékos-konfigurációkat hoznak létre. Ha a döntéshozatal feltétele a testület tagjainak adott hányadú (jellemzően 50 százalékos) részvétele a folyamatban, akkor minden olyan lehetséges párt-kombináció, amely össze tud állni azzal a céllal, hogy távol maradva érvénytelenné tegye a változtató döntést, vétőjátékost alkot. Ha egy hipotetikus rendszerben már a döntéshozók egyharmadának részvétele is elegendő az érvényes szavazáshoz, akkor már csak azok a párt-kombinációk alkotnak vétőjátékost, amelyek aránya meghaladja a kétharmadot. Hasonló logikával lehet a szükséges szavazati arányok esetében is a vétőjátékosokat azonosítani. Sima többséget igénylő döntéseknél a jelen lévő döntéshozók minden olyan kombinációja (frakciófegyelmet feltételezve megint csak párt-kombinációja) alkot vétőjátékost, amely meg tudja a jelenlévők felénél nagyobb aránnyal akadályozni a napirenden lévő javaslatot. Kétharmadot igénylő döntés esetén nagy valószínűséggel (de nem feltétlenül minden esetben, lásd a 2010 utáni Magyar Országgyűlést) megnő a vétőjátékosok

száma, hiszen egyharmadot meghaladó arányt kiadó kombináció könnyebben összeállítható.

Témánk szempontjából közelebbi példa a törvényhozás és a mellette működő további vétójátékosok, jellemzően a vétójoggal rendelkező államfő, és a törvénymegsemmisítési hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróság viszonyaiban vizsgálni a vétójátékosok tulajdonságait. A napirendalkotó pozíciót a törvényhozás (parlamentáris rendszerekben a törvényhozás számára javaslatokat tevő kormány vagy kormányzó többség) foglalja el, a korlátozott, feltételekhez kötött vétójoggal rendelkező játékosok pedig az államfő és az alkotmányellenes törvények megsemmisítésének kimondására hatáskörrel rendelkező bírói testület lehetnek. Modern demokratikus rezsimekben egyik sem rendelkezik abszolút vétójoggal. Az intézményes vétójátékosok ennek megfelelően szükségszerűen jobban körülhatárolt mozgástérrel rendelkeznek az egyet nem értés terén (és ennél fogva kevésbé is akadályozzák a napirendalkotó szabadságát), mint a pártos vétójátékosok, azaz a nemet mondó koalíciós partnerek, akiknek támogatása nélkül nincs meg a status-quo megváltoztatásához szükséges többség. Ebben a tekintetben a parlamentáris rezsimek koalíciós kormányaiban helyet foglaló, zsaroló potenciállal rendelkező pártok vétójoga az egykori monarchiák uralkodóinak abszolút vétójához hasonlítható – még ha nem is teljes mértékben, hiszen egy esetleges eseti koalíció az ellenzék valamely pártjával csorbát üthet ezen az abszolút hatalmon.

Megfordítva a logikát: egy prezidenciális rezsimben erős vétójoggal rendelkező államfő és mellette egy más politikai szint képviselő törvényhozási többség több tekintetben is úgy működik, mint egy parlamentáris kormányforma koalíciós kormánya. Az Amerikai Egyesült Államok esete jó példa erre, ahogy az 1945 és 1994 közötti 49 évből 28 úgy telt el, hogy ellentétes pártállású volt az elnök és a kongresszusi többség. (Cameron [2000]) Míg a korábbi, 19. és 20. század fordulójára tehető elméletek az ilyen hatalmi társbérleteket szerencsétlen kényszereknek tekintik (Cameron idézi Woodrow Wilsont: „egy kormány sem tud sikeresen működni a fékek és egyensúlyok elméletének mechanikus értelmezésével, mivel nem lehet kialakítani sikeres kormányzást ellentétes összetevőkből”), addig száz évvel később a megfigyelők már inkább a lehetőséget látták abban, hogy az ellentétes politikai oldalakat képviselő, folyamatos megállapodásra

kényszerített szereplők kiegyensúlyozzák egymást.¹ A racionális választás módszertana erőteljesen hatott az Egyesült Államok elnöki vétójának vizsgálata. Találkozhatunk olyan speciális kéréseket firtató vizsgálattal is, amely az elnöki vétó és költségvetési kiadások területi megoszlásának összefüggéseit vizsgálja. (McCarty [2000])

A vétójátékosok szemlélete, értékrendje közötti különbség és az intézményi hatásosság összefüggéseinek vizsgálata azonban árnyalja a képet. (Hallerberg [2010]) A túl nagy távolság a koalíciós partnerek esetén (ilyen volt például az 1989-es görög kommunista-konzervatív koalíciós kormány) a kölcsönös bizalom hiányán keresztül gyenge szakpolitikai teljesítményeket eredményezhet, a konkrét esetben a költségvetési politika térvesztését eredményezheti. Az ilyen helyzetek feloldására egy kölcsönösen elismert, szakértő szereplő, jelen összefüggésben pénzügyminiszter delegálását javasolja a szerző, akinek kellő intézményi szabadsága van a cselekvéshez.

Összességében az új institucionalista elmélet lényeges megfigyeléseket tesz, és inspiratív módon tárgítja ki a vétót általában illető gondolkodásmódot. Az alkalmazott modellek azonban jobban le tudják írni az abszolút vétóval rendelkező játékosok (koalíciós partnerek, egyes európai uniós intézmények) viselkedését. A rendkívül kötött pályán, és elméletileg gyenge hatásossággal működő parlamentáris politikai vétók, ahogy erre az 1.1-es részben is utaltam, formális, modellezhető leírás szerint a vétójog teljes hiányával magyarázhatóak. Kutatásom éppen olyan gyakorlati tapasztalatok mögötti magyarázatok keresését tűzi ki célul, amelyek a racionális választás modelljébe nem illeszthetők.

2.2 Az államfői vétó eredete

A vétó szó a latin *vetare* ige egyes szám első személyű alakja, amely azt jelenti: megtiltom. Mint hatalmi eszköz, hatáskör, először a korai Római Köztársaság alkotmányában jelent meg Kr. e. 509-ben *intercessio* néven. Eleinte arra volt hivatott, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló két, patríciusok által betöltött hivatalú konzul ellenőrizze egymást. Abszolút vétójoggal rendelkeztek a másik konzul felett. A megoldás célja az volt, hogy az önkényes hatalomgyakorlás lehetőségét is kizárja. Később a plebejusok növekvő befolyása eredményeként megjelent a néptribunusi intézmény, amelynek betöltője a konzulok döntéseivel szemben rendelkezett vétójoggal. A patríciusok által dominált Szenátus határozatai is csak a konzul döntése által váltak

¹ Woodrow Wilson idézete a szerző fordítása, az eredeti szöveg: „no government can be successfully conducted upon so mechanical a theory [as that of checks and balances] ... you cannot compound a successful government out of antagonism”

kötelező érvényűvé, így a néptribunus a vétójogával végeredményben tudta blokkolni a Szenátus döntéseinek végrehajtását. Ez az eredeti vétójog mindazonáltal inkább a végrehajtó-hatalom ellenőrzésére szolgált, a két osztály konfliktusából fejlődött ki. (Watson [1987])

A törvényhozást ellenőrző, hatalmi ágak közti egyensúlyt megteremtő vétó őse a középkori Angliában keresendő. A 14. századtól kezdődően a törvényhozás egyre inkább a parlamentben zajlott, és az uralkodó számára az önálló törvényhozói hatáskör visszaszorulásával egyre inkább csak a törvényhozásban elfogadott törvények elfogadása, vagy a „*Le roi s'avisera*” (a király megfontolja) megjegyzéssel a kihirdetés elhalasztása maradt. A korábbi, a törvényhozást egyéb eszközökkel korlátozó királyi hatáskörök idővel kikoptak, és csak az abszolút vétó maradt meg, amelyet eltérő intenzitással használtak az egymást követő uralkodók. 1597-ben Erzsébet királyné több törvényt küldött vissza, mint ahányat elfogadott, de röviddel azután, 1606-ban I. Jakab viszont az összes törvényt elfogadta. A rövid életű királyi vétójog közvetlenül a forradalom előtt Franciaországban is kialakult, a szuszpenzív (két visszaküldés erejéig alkalmazható) vétó joga a spanyol alkotmányba is bekerült 1812-ben, és az 1814-es norvég alkotmányban is hasonló királyi jogköröket találunk. (Spitzer [1988]) A királyi vétó kérdéseire még a 4. részben visszatérek.

A modern köztársasági államformában megjelenő első államfői vétó, az Amerikai Egyesült Államok elnökének vétója is eredetileg a királyi vétó hagyományán nyugszik. A gyarmati időkben a brit uralkodó által delegált kormányzók abszolút vétójogot élveztek a gyarmatok helyi törvényhozásainak döntései felett. A függetlenség elnyerése utáni első hullámban az államok közül sokan semmiféle vétójogot nem adtak a kormányzóknak, ezzel is kifejezve megvetésüket a korábbi időszak gyakorlata iránt. Az első kormányzói vétójogot Dél-Karolina biztosította az 1776-os átmeneti állami alkotmányában. Ennek az abszolút vétójognak az alkalmazása olyan erős ellenállásba ütközött, hogy két év múlva el kellett törölni. Később fokozatosan több államban is megjelent a kormányzói vétó intézménye. (Spitzer [1988])

Szövetségi szinten az Egyesült Államok elnökének vétójogát az 1787-ben elfogadott alkotmány határozza meg. Maga a szöveg a „vétó” kifejezést nem is használja, csupán – hasonlóan a legtöbb modern köztársasági alkotmányhoz – körülírja a törvény kihirdetésének folyamatát az első cikk hetedik részében.² Az első elnöki vétót

² Az angol nyelvű törvénytöredék: „*Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he*

George Washington gyakorolta, aki teljes elnöksége alatt, négy kongresszus mellett szolgálva összesen kétszer vétózott, mindkét alkalommal eredményesen. Az első elnökök hasonlóan szerényen éltek ezzel a hatáskörükkel, a legtöbb nullás, azaz vétó nélküli elnöki ciklust ebben az időszakban találjuk olyan nagy nevek mellett, mint John Adams vagy Thomas Jefferson. Minden idők legaktívabban vétózó elnöke Franklin D. Rooseveltt volt, aki hosszú szolgálata alatt összesen 635-ször nyúlt a vétó eszközéhez 98 százalékos közelítő sikerességgel. Az utóbbi évtizedek elnökeire a tízes nagyságrend jellemző, az utolsó kitöltött ciklusban George W. Bush 12-szer vétózott, gyenge, 63,6 százalékos eredményességgel. (Peters [2010])

2.3 A parlamentáris és félelnöki rezsimek határvidéke

A kormányformák tipológiájában az elnöki és a parlamentáris rendszerek jelentik a két egyértelmű végpontot. Az utóbbi esetében több alkategória is létezik: különösen gyakran áll az ún. félelnöki kormányforma a vizsgálódások középpontjában (többek között Duverger [1980], Elgie [1998], Elgie [1999], Lijphart [1992], Sartori [1994]), de a magyar megoldás leírásakor gyakran megjelenik a kancellári típus is, mint német-magyar sajátosságot képviselő önálló kategória.³ A tipológia képzése körül azonban sok a zavar, és jelentős a tudományos vita is a félelnöki rezsimek fogalmának használhatóságáról.

Robert Elgie európai félelnöki rendszereket összehasonlító szerkesztett kötete (Elgie [1999]) például Ausztriát is tartalmazza, ami jól mutatja a kategória megválasztási módja (közvetett/közvetlen) felöli közelítésének primátusát szemben az általam javasolt hatásköri tartalom, a hatalommegosztás gyakorlatában manifesztálódó befolyás elemzésével. Politikai vétó hatásköre felől közelítve Ausztria ki is kerül az összehasonlítandó országok közül, mivel Németországhoz hasonlóan – és bizonyára közös történelmi megalapozottsággal – nincs az osztrák államfőnek egyáltalán lehetősége vétózni, ahogy ezt a 4. fejezet összehasonlítása is bemutatja.

Hasonlóan beszédes egy másik kérdéses állam, a 2000-ben életbe lépett új alkotmány előtti Finnország besorolása is a szakirodalomban. Ebben az esetben a

approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law.”

³ Említést érdemel még Svájc minden tipológiából kilógó kollegiális kormányformája.

különböző szerzők említenek félelnöki (Sartori [1994: 134]), elnöki (Lijphart [1984: 70]), parlamentáris (Lijphart [1989: 373]), miniszterelnöki-elnöki („*premier-presidential*”) (Shugart et al [1992: 160]), elnöki korrekciós duális végrehajtó (Nogueira [1986: 136]) és kevert, azaz semmilyen kategóriába nem sorolható (Stepan & Skach [1993: 5]) rezsimeket.⁴

A félelnöki rendszerekkel kapcsolatos fogalmak vizsgálata kutatásom témája szempontjából releváns, hiszen a szakirodalom e sajátos kormányforma vizsgálatába jelentős energiát fektetett, és sok hasznos eredménnyel szolgált. Valójában nézetem szerint nem csupán egy sajátos típusról beszélünk e vizsgálatok kapcsán, hanem a tényleges hatalomgyakorlás különböző alkotmányos intézmények közötti megosztásának határvidékéről, a határvidék értelmezéséről.

Maurice Duverger, a fogalom eredeti megalkotója szerint a félelnöki rendszerekben: (1) az államfő közvetlenül választott; (2) *elég jelentős hatáskörökkel* rendelkezik; (3) vele szemben áll egy miniszterelnök és miniszterek, akik végrehajtó és kormányzati hatáskörökkel rendelkeznek, és a törvényhozásnak felelősek (Duverger [1980], kiemelés tőlem). Az első és a harmadik pont szerinti megfelelés könnyen, a közjogi berendezkedés alapjaira, az alkotmányokra vetett gyors pillantással eldönthető. A második pont értelmezése azonban közel sem ilyen egyszerű feladat. Vizsgálódásom egyik kiindulópontja a félelnöki rendszerek koncepciójával, egész pontosan az absztrakt körülírhatóság igényével szembeni kritika. A félelnöki rendszerek kutatása azonban fontos eredménnyel szolgált: feltárta a tisztán parlamentáris és tisztán elnöki rendszerek közötti sokszínű és kutatásra érdemes határvidéket.

E határvidéken, nyilvánvalóan a parlamentáris pólushoz közelebb eső térfélen merül fel a kérdés, hogy milyen kritériumok szerint vizsgálható az államfők befolyása a tényleges hatalomgyakorlásban. Duverger hármas kritériumából a harmadik ebben a térfélben evidens módon adottnak tekintendő, az első kritérium vizsgálandó ugyan, de túlzott hangsúlyozása, magyarázó erejének felértékelése félrevisz. Valódi különbségtételre, az összefüggések mélyebb megértésére a második kritérium vizsgálata lehet alkalmas. A megfigyelő szabad döntése, hogy mit tekint „jelentős hatáskörnek”. A létező, konszenzussal félelnökiként elfogadott rezsimek – mindenekelőtt Franciaország – esetében ismert, hogy egyes szakpolitikák – jellemzően kül- és biztonságpolitika –

⁴ A 2000. március 1-jével hatályba lépett új alkotmány a köztársasági elnök hatásköreit jelentősen szűkítette, megmaradt viszont a közvetlen államfő-választás, illetve a védelmi és külpolitikai kérdések továbbra is köztársasági elnök elsődleges kompetenciáiba tartoznak (Kovács [2007]).

teljes ellenőrzését takarja ez a kategória. A parlamentáris pólushoz közeledve azonban ilyen, teljesen lefedett politikákat nem találunk az államfők kezében.

A közép-európai államfők hatásköreinek egyik átfogó vizsgálata három nagy csoportot különböztet meg: egyrészt szimbolikus, ceremoniális, és eljárási, másrészt jelölési-kinevezési, végül politikai hatásköröket. (McGregor [1994: 25-27]) Ez a felosztás azonban nem ad egyértelmű választ a jelentős és kevésbé jelentős hatáskörök megkülönböztetésére.⁵ Találkozhatunk más kiemeléssel is, ahol a félelnöki rendszerek vizsgálatához emeli ki az általa kiemelkedőnek vélt hatásköröket a szerző: a miniszterelnök kinevezését, menesztését, a kormány beiktatását, a bizalmi szavazás korlátozását, a parlament feloszlatásának jogköreit és a vétójogot.⁶ (Shugart [2005: 336]) Témánk szempontjából lényegesebb lehet inkább az intézményes interakciók szempontjából lehatárolni és kiemelni a hatásköröket.

2.4 Államfői hatáskörök a törvényhozással összefüggésben

A szimbolikus feladatokon túl tényleges hatalmi mozgástér parlamentáris államfőknek a parlamenti működéssel kapcsolatos interakciókban nyílik meg a leginkább. Valamennyi parlamentáris rendszerben létező, kifejezetten a törvényhozáshoz kötődő államfői hatáskörök jellemzően a következők: 1.) a parlament feloszlatásának bizonyos kritériumokhoz kötött joga, 2.) a jelölések a parlament számára, 3.) részvétel a parlament munkájában (intézkedési javaslat, felszólalás), 4.) alkotmányossági és végül 5.) a politikai vétó.

Az első pont nagyon sokat mond az államfő tényleges hatalmi pozíciójáról, ám gyakorlása rendkívüli helyzetekhez kötött, ritka, így az elemzése is nehézkes. A hatáskörrel részletesebben foglalkozom még az 5.5-ös alfejezetben. A második kategóriába azok a speciális esetek tartoznak, amikor az államfő jelöl, és a parlament választ. Ezt élesen meg kell különböztetni a jellemzően formális kinevezési hatáskörtől. Érdekes lakmusz-papírja lehet a két alkotmányos intézmény közötti viszonynak, hogy mennyire harmonikus az együttműködés ezen a területen, egyfajta kontroll-tényezőként érdemes lehet vele számolni a magyar eset vizsgálatakor. Azonban ez a hatáskör is relatív ritkán használt, sajátos szezonalitást mutat, hiszen a kifutó tisztségek

⁵ McGregor kutatásának jelentős érdeme, hogy a közép-európai átalakulások hajnalán összehasonlító pillanatképet készített az államfői hatáskörök erejéről. Érdemes megjegyezni, hogy ebben az összehasonlításban mind súlyozással, mind súlyozás nélkül Magyarország végzett az első helyen

⁶ Érdemes már ezen a ponton megemlíteni a nemzetközi kitekintés egyik érdekes tapasztalatát: az erős elnöki hatáskörök miatt félelnöki rendszerekben nem feltétlen erős a vétójog is, a leggyakrabban hivatkozott francia esetben például sima többséggel újra megszavazható a visszaküldött törvény.

megújításakor kerül csupán napirendre, és akár évek telhetnek el úgy, hogy az államfőnek nem kell gyakorolni. A jelölésekkel részletesen az 5.4-es alfejezetben foglalkozom.

Hasonlóan esetleges a harmadik pont, a parlamenti munkában való részvétel. Ennek szabályozása nagy eltéréseket mutat még a hasonló berendezkedésű parlamentáris rendszerekben is, ráadásul az elvileg széles jogkörökkel rendelkező magyar államfő ezt a hatáskörét a kialakult gyakorlatnak megfelelően rendkívül szűken használja fel.

A negyedik és az ötödik pont, azaz a kihirdetésre megküldött törvények aláírásának megtagadása, valamelyik vétó alkalmazása viszont lehetőségként lényegében folyamatosan jelen van a törvényhozás és az államfő együttműködésében. A hatalmi-kormányzati viszonyrendszerben az alkotmányos hatalommegosztás államfő oldalán álló rekvizitumai közül a vétó a legjelentősebb (Sári [1995]). Relatív gyakori esemény, a hatáskör gyakorlása nem számít rendkívüli, az államszervezet működésének egészét megrázó eseménynek. A különböző nemzeti szabályozások a hasonló alkotmányos berendezkedésű országokban nagyfokú azonosságot mutatnak, így az összehasonlítás is könnyebben elvégezhető.

A két vétó-fajta közül vizsgálatom középpontjába azonban csak a politikai vétót emelem. 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. Az alkotmányossági vétó ugyanakkor 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. Ebben az esetben előzetes normakontrollt kell kérnie az Alkotmány szövege értelmében, amely ennél a hatáskörnél kijelentő módot használ, szemben a politikai vétó feltételes – „visszaküldheti” – megfogalmazásával. (Kovács [2009]).

Az alkotmányossági vétó jelentőségét a magyar gyakorlatban a tapasztalat emelte fel. Míg politikai vétó esetében az alkotmánybíróság által szigorúan megkövetelt újratárgyalás követelményét betartva is elvileg néhány héten belül változatlan formában újra el tudja fogadni a törvényt az Országgyűlés, addig az előzetes normakontroll esetén

a hatálybalépés felfüggesztése mindaddig tart, amíg az AB nem hozza meg a határozatát. A tapasztalat pedig az, hogy az ilyen határozatok megszületéséig sok idő telik el, így lényegében meghatározatlan időre az elnöki alkotmányossági vétó felfüggeszti a hatályba lépést. Ez a mellékhatás a nyilvános vitákban gyakran központi érvvé vált, olyan tulajdonsággá, amely alapján a döntés mérlegelése előtt a politikai vétóval össze kellene hasonlítani. Az alkotmányossági vétó alkalmazásakor az AB számára is elfogadható, értékelhető alkotmányossági kifogást kell kimutatni. Ez a karakter nem dominálta ezeket a vitákat, illetve a vitázók gyakran felülemelkedtek az alkotmányjogi megalapozottság problémáján. Az alkotmányossági vétóval részletesebben az 5.3-as alfejezetben foglalkozom.

A politikai vétó magyar gyakorlata Sólyom László elnöki ciklusának végéhez közeledve közéleti viták tárgyává vált. Több, eltérő színvonalú, és a szubjektív pozíció hatásától is terhelt elemző cikk jelent meg 2009 végén. Nem véletlen, hogy ebben az időszakban került reflektorfénybe a hatáskör gyakorlása, hiszen a 2010-ig mandátummal rendelkező Országgyűlés utolsó teljes értékű, 2009-es őszi ülészakán több nagy jelentőségű törvényt fogadott el. A hatáskörgyakorlást elemző cikkek gyakran akár egymásnak is ellentmondanak, hisz van olyan, amelyik a politikai vétó szakpolitikai indoklásának lehetőségét zárja ki (Halmai [2009]), van, aki az értékrendi alapú megalapozást (Bauer [2010]), de létezik olyan objektív és alapos elemzés is, amely minden tartalmi ítélet nélkül megállapítja a hatáskör jelentőségének felemelkedését (Babus [2009]). Ezek a szövegek nyilvánvalóan nem kezelhetőek tudományos forrásként, de olyan állítások hordozóiként működnek, amelyeket a módszeres vizsgálat eredményeivel szembesíteni lehet.

3. A politikai vétók vizsgálata

A parlamentáris rendszerekben alkalmazott politikai vétók általános karakterének leírásához előbb az egyes alkotmányos megoldásokban kell megtalálni a megfelelő és jól összehasonlítható fogalmakat. Ezek segítségével a nemzetközi kitekintés és a magyar hatáskör általános jellemzése is elvégezhető. Az egyes visszaküldések részletes elemzéséhez pedig a politikai vétók egyedi karakterét leíró fogalmak definiálása és a használatukhoz kapcsolódó módszerek meghatározása szükséges.

3.1 Általános karakter

Az általános karakterek összegyűjtését a politikai vétó fogalmának tisztázásával érdemes kezdeni. A parlamentáris rendszereken belül erre a hatáskörre a szakirodalom nem szolgál egzakt, általánosan elfogadott definícióval, így saját meghatározást adok: olyan alkotmányos hatásköre a parlamentáris rezsimek, jellemzően végrehajtó hatalommal nem rendelkező államfőjének, amely lehetőséget biztosít számára, hogy a törvényhozás által elfogadott törvények aláírását, ezáltal hatályba lépését megtagadja, és megfontolásra a törvényhozásnak visszaküldje. Ez a legáltalánosabb keret, azonban számos további, az egyes alkotmányokból kiolvasható attribútummal lehet pontosítani egy adott ország közjogi megoldását.

Elsőként a határidő problémáját lehet vizsgálni. Az alkotmányok általában meghatározzák, hogy mennyi idő áll az államfő rendelkezésére ahhoz, hogy mérlegelje az egyes elfogadott törvények aláírását. Ez általában rendkívül rövid, néhány napos időhosszt jelent. Egyes országoknál ráadásul a törvényhozás lehetőséget kap arra, hogy sürgős kihirdetést kérjen, ebben az esetben az államfő még kevesebb időt kap döntése meghozatalára (a magyar megoldás is ilyen). Ez a lehetőség további három változóval gazdagítja a határidő kérdését: sürgősségi eljárás lehetősége (igen/nem), megléte esetén a szükséges parlamenti többség ennek elfogadásához, illetve a sürgős kihirdetés időhossza.

A határidő tekintetében ez az a mélység, ameddig a rendelkezésre álló alkotmányszövegek betekintést engednek, de annak vizsgálata már nehézkes egy nem helyi kutatónak, hogy a határidős szabályok alkalmazására milyen tényleges gyakorlat alakul ki. Vizsgálható a határidő-számítás kezdeti időpontja, és a munkanapok-ünnepnapok határidőn belüli jelenlétének hatása a határidő alakulására.

A következő általános változó elméleti jelentőségű, ugyanis előzetes vizsgálataim során nem talákoztam a határidőn túl speciális feltételekkel, korlátokkal. Mindazonáltal az alaposabb elemzés előtt nyitva kell hagyni annak esélyét, hogy akár az alkotmányok alaposabb elemzése, akár egyéb, az alaptörvényből ki nem mutatható, ismételten csak helyben tevékeny kutató által kimutatható feltétele vagy korlátja létezik a politikai vétó gyakorlásának.

Utolsóként viszont egy alapvető fontosságú változót kell még meghatározni: a változatlan formában történő ismételt elfogadáshoz szükséges többséget a törvényhozásban. Parlamentáris keretek között nyilván nem kivitelezhető, a szuverén törvényhozás hatalmát túlzott mértékben csorbító megoldás lehet, ha az eredeti

elfogadáshoz képest jelentős, a kormánytöbbséget adó parlamenti csoportok számára átgörhatatlan szintre kerülne az ismételt elfogadás igénye. Az elnöki rendszerek elviselik az ilyen megoldásokat, hiszen a szuverént legitim módon képviseli a közvetlenül választott, végrehajtó hatalommal rendelkező elnök.

Parlamentáris rendszerekben azonban lényegében két megoldás létezik a törvényhozás hatalmának túlzó és nem szándékolt korlátozása nélkül. Vagy a magyar gyakorlatnak megfelelően változatlan többséghez köti az ismételt elfogadást, ami jellemzően a jelen lévő képviselők többsége, vagy kis szigorítással él, és a relatív helyett abszolút többséget ír elő, tehát nem csupán a jelenlévő, hanem az összes képviselő megfelelő többségét követeli. Utóbbi megoldás mellett számos racionális érv szól, hiszen a meglévő kormánytöbbség törvényhozó hatalma ezzel nem korlátozódik, csupán akkor válik nehezzé vagy kizárttá az ismételt elfogadás, ha az első elfogadáson a hiányos képviselői részvétélből származó pillanatnyi lehetőséget kihasználva került sor a törvény elfogadására. Megkülönböztethetjük a támogató tartózkodás lehetőségét is, amely szintén indokolhatja ezt a vétőzási szabályt. Ilyenkor az első ízben tartózkodó erő támogatása is szükséges lehet a második, immár abszolút többség létrejöttéhez.

3.2 Egyedi karakter

Az általános, nemzetközi összehasonlítást szolgáló karakterek meghatározása, és az ezekre épülő vizsgálatok elvégzése után az egyes politikai vétődöntések kutatásának szempontjait kell áttekintenünk. Ami részben igaz volt az általános karaktereknél, az szinte teljesen érvényes az egyedi változók szerinti vizsgálatnál: mélységében csak az tud a témához érdemben hozzászólni, aki rendelkezik helyi nyelvi képességekkel, és a szinte kizárólagosan nemzeti nyelven rendelkezésre álló vétők argumentációját tudja tartalmilag is elemezni. Ennek megfelelően az egyedi esetek leírását szolgáló változók kialakításakor kifejezetten a magyarországi vétőtörténet szempontjait tartottam szem előtt. Amennyiben ez a kutatás felkeltené valaha a nemzetközi politológus-közösség figyelmét, és csoportmunka keretében elvégezhető lenne a mélységi nemzetközi összehasonlítás, a következőkben kialakított változókat ismételtén át kellene tekinteni valamennyi vizsgált ország gyakorlatának figyelembevételével.

A formai változókból kiindulva a történeti változókon keresztül a tartalmiak felé haladva bontakozik ki az egyedi vétődöntés karaktere. Elsőként a kifogásokat tartalmazó dokumentum (magyar gyakorlatban: államfői átirat, esetleg visszaküldő levél) hosszát vizsgálom. Nyilván ez egy rendkívül felületes és sok tévedésre okot adó

módja annak, hogy a „Mennyire alaposan érvel a vétó?” kérdésre választ adhassunk. Mégis, a maga egyszerű logikájával alkalmas lehet összehasonlításra, esetleges tendenciák kirajzolására, ezért elemzése nem érdektelen. Formai változóként kezelhető, kevésbé releváns tényező még a nyilvánosság tájékoztatásának módja, ami alapvetően két irányt feltételez: rövid (vagy épp terjedelmes) írott közlemény, vagy személyes bejelentés.

A visszaküldött törvény elfogadásának politikai körülményeit leíró változók szélesebb és a szűkebb értelmű csoportjai különböztethetők meg. Szélesebb értelemben a vétódöntés időszakában kormányzó párt vagy pártok milyenségét, parlamenti többségük minőségét kell számba venni. Szűkebb értelemben két változó lehet releváns. Egyrészt az adott, megvétózott törvény támogatottságát, az elfogadás szavazatarányait kell áttekinteni. Vizsgálatunk szempontjából e változó három értéket vehet fel: a kormánytöbbség, közel egyhangú (ami lehet teljesen egyhangú is természetesen) vagy valamilyen egyedi, rendkívüli összetételű többség támogatta a törvény elfogadását. A másik releváns változó a javaslatot benyújtó személye. Ez a magyar gyakorlatot tekintve szintén két jellegzetes értéket vehet fel: a kormány tagja, vagy országgyűlési képviselő, képviselők, vagy ezzel ekvivalens módon országgyűlési bizottság. Az elfogadás körülményeit leíró változókkal kontrollálható, hogy a köztársasági elnök döntése milyen viszonyban, kölcsönhatásban áll a politikai erőter tágabban vagy szűkebben közvetített érdekeivel.

Kiemelkedő, munkám szempontjából kulcsfontosságú egyedi változó az eredményesség, azaz a vétó tényleges és látens eredményeinek nyomon követése. Mindenekelőtt meg kell különböztetni direkt eredményességet, amely következik a politikai vétó közjogi folyamatából, és a törvényhozás azonnali reakciójában ölt testet. Az egyik lehetséges ilyen direkt eredmény, ha lekerül a napirendről a javaslat, nem szavaz róla újra a törvényhozás, visszavonja a javaslattevő azt.⁷ A másik lehetséges direkt eredményesség, ha érdemben, a vétóban szereplő kifogásokra figyelemmel módosítja a törvényhozás az ismételten elfogadott törvényt. Részben érvényesülő direkt eredményességről beszélhetünk, ha a kifogások közül néhányat vagy csak egyet figyelembe véve módosít a törvényhozás az ismételt elfogadáskor. Direkt módon

⁷ Magyar viszonyok között ez a javaslat visszavonását jelenti, amiről szavaznia kell az Országgyűlésnek. Ez még sincs minden esetben így: ha egy visszaküldött törvényről nem születik visszavonó határozat, de időközben megszűnik az adott Országgyűlés megbízatása, és új alakul, akkor a javaslat külön határozat nélkül „elhal” (lásd 6.30-as alfejezetet).

eredménytelen a vétó, ha a visszaküldés érvelése szempontjából irreleváns változtatással vagy változtatás nélkül a parlament ismételten elfogadja a megvétózott törvényt.

A politikai vétó indirekt eredményességét annak közjogi keretein kívül kell keresni. Olyan esetekben állapítható meg az indirekt eredményesség, amikor az államfői visszaküldéssel csak áttételes vagy akár semmiféle kauzalitási viszonyban egy utólagos, a kérdéses törvény jogerőre emelkedését követő esemény hatására érvényesül eredményét tekintve részben vagy teljesen a politikai vétóban megfogalmazott államfői óhaj. Ilyen esemény lehet a törvény utólagos normakontrollja, amelynek végén az Alkotmánybíróság határozatában kimondja az alkotmányellenességet. Ilyen utólagos normakontrollt elvileg direkt módon eredménytelen politikai vétót követően maga az államfő is kérhet, de inkább jellemző, hogy valamilyen egyéb, a törvényt szintén kritizáló aktor lép be az ügybe indítványával.⁸ Hasonlóan a törvény utólagos hatályon kívül helyezését vonhatja magára egy eredményes, a kérdéses törvényt megcélzó népszavazás is. Megváltozhat a politikai preferencia utólag egy kormányválságot követő kormányátalakítással, a kormányzó koalíció összetételének megváltozásával. Végül keletkezhet olyan helyzet is, hogy a törvényhozás összetétele választások révén jelentősen átalakul, és az új, megváltozott preferenciájú parlament utólag teljesíti a vétóban megfogalmazott kéréseket.

Fontos korlát az indirekt eredményességnél, hogy a törvény sorsát legfeljebb a hatályba lépését követő öt évig érdemes ilyen formában nyomon követni. Erre a megkötésre azért van szükség, mert idővel a legtöbb törvény hatályát veszti, és téves következtetésekre adhat okot, ha minden ilyen eseményt összefüggésbe hozunk a múltba vesző kihirdetés körülményeivel. Feltételezhetjük, hogy öt évnél hosszabb időre születnek tipikus esetben törvények, így egy korábban megvétózott, hatályba lépett, de öt évnél hamarabb megváltozó törvénytől felmerülhet az összefüggés. Másrészt az öt év elég tág időtartam ahhoz, hogy egy kormányváltás potenciálisan megtörténjen, így az indirekt eredményesség harmadik altípusa működhet.

Amennyiben a fentiek alapján elfogadjuk a politikai vétó indirekt eredményességének létezését, pusztán logikai alapon is fel kell állítani annak negatív párját, az indirekt eredménytelenséget. Ilyen helyzetet egy, a visszaküldés után a javaslat visszavonásával direkt módon eredményes vétót követő helyzetben lehet elképzelni oly módon, hogy egy újabb törvényjavaslat formájában, esetleg egy látszólag

⁸ Az előzetes normakontroll lehetőségének kizárását részletesen az 5.1 és 5.2 alfejezetek tárgyalják. A 2012. január 1-én hatályba lépett új Alaptörvény az utólagos normakontroll körét szűkítette

eltérő tárgyú kezdeményezésbe becsomagolva a törvényhozás ismét elfogadja a kifogásolt rendelkezéseket vagy az azokhoz hasonló megoldásokat. Elvileg nyilvánvaló, hogy ilyenkor a megismételt törvényhozási kísérletet követően is él az államfő a politikai vétó eszközével. Indirekt eredménytelenséghez ennek fényében négy módon lehet eljutni: egyrészt, az újabb kísérletben a törvényhozónak sikerül jól becsomagolni a korábban kifogásolt rendelkezéseket, így azokat az államfő nem veszi észre. Másrészt, az államfő észreveszi az újabb kísérletet, vétót is emel, de a törvényhozás ezúttal módosítás nélkül ismételten elfogadja. A harmadik lehetőség ennek egy különleges folyamánya: az államfő észreveszi a módosítást, de nem tudja megvétózni, mert a módosítást egy másik korábban visszaküldött törvény újratárgyalása során nyújtják be, és ezt, ismételt elfogadása esetén már köteles kihirdetni.⁹ Végül negyedrészt, ha az új törvény kihirdetésének időpontjára megváltozik az államfő személye, és ezzel a preferenciákban is olyan változás áll be, ami miatt vétóra nem kell számítani a törvényhozásnak.

A politikai vétó érvelését tipizáló, jellegét meghatározó központi jelentőségű további változó két értéket vehet fel, aszerint hogy a köztársasági elnök a kihirdetés előtt álló törvényt jogtechnikai vagy tartalmi kifogásokkal küldte vissza megfontolásra.¹⁰ Látszólag egyszerűen vizsgálható, hiszen a Magyar Országgyűlés saját nyilvántartásában is számon tartja ezt az adatot. Ez a nyilvántartás azonban nem minden esetben fedi a tényleges tartalmat ezért szükséges saját definíciót is alkotni a besoroláshoz. Jogtechnikai vétónak tekintek minden olyan visszaküldést, amelynek központi érve nem áll tematikus összefüggésben a törvény által szabályozni kívánt területtel, hanem az elfogadás körülményeiből, fogalomhasználatból, vagy egyéb, jogi, jogalkalmazást nehezítő probléma alkotja az alapját.

Önmagában a tartalmi tipizálás is már igényli a vétóban kifejtett vélemény rekonstruálását, politikai vagy szakpolitikai környezetben az államfő által képviselt álláspont elhelyezését. Ennél azonban a részletes elemzésben tovább kell menni. Azonosítani és értelmezni kell az összes érvet, mivel a vétó utóélete – különösen a magyar rendszerben, amely nyitott a részleges módosításra – az érvek teljes tárházának

⁹ Ez annyira speciális eset, hogy pusztán spekulatív úton el sem lehet jutni egy ilyen absztrakt típusig, azonban a 6.30.3 pontban leírt eset épp egy ilyet takar.

¹⁰ Létezik egy olyan elméleti kategóriája a politikai vétónak, amely ezek közül egyikbe sem sorolható be. Konszenzus-hiányos, instabil időszakokban az adott pillanatra összeállhat a szükséges többség egyes törvények elfogadása mögött. Az ilyen egyszeri, törekény támogatást egy politikai vétó szét tudja zúzni, hiszen érvelésével, annak nyilvános erejével maga is alakítja a pártviszonyokat (Kovács [2003]).

ismeretében elemezhető, eredményessége az egyes érvekben foglalt igények teljesülése révén állapítható meg.

4. Nemzetközi összehasonlítás

A nemzetközi összehasonlításnak alapvetően két szintje különböztethető meg. Az első szinten a megfelelő szűréssel kiválasztott országok politikai vétójának általános karakterét vizsgálom és hasonlítom össze. A második szinten további szűkítő feltételek alkalmazásával néhány közép-európai ország esetében részletesebben mutatom be a politikai vétóra vonatkozó szabályozást, illetve az adott ország általános közjogi és politikai környezetét is. A rendelkezésemre álló adatok alapján ebben a szűkebb körben a politikai vétók egyedi karakterére vonatkozó információkat is korlátozottan feldolgozom.

Politikai vétók vizsgálatához olyan országokat válogattam a tágabb összehasonlítási körbe, amelyek a következő tulajdonságokkal rendelkeznek: államformájuk köztársaság, az Európai Unió tagjai és az államfőik alkotmányosan rendelkeznek a politikai vétó eszközével. Az első szempont evidens, hiszen a modern alkotmányos monarchiákban egy kivétellel a királyi vétó intézménye nem része a közjogi gyakorlatnak.¹¹

Kivételnek minősül a legerősebb európai monarchia, a luxemburgi nagyherceg, akinek formailag abszolút vétójoga van. Az alkotmány 47. cikke értelmében azonban még ennél is szélesebb a hatásköre: azokat a tervezeteket küldi meg a törvényhozó testületnek, amelyeket elfogadásra javasol. Amennyiben tehát nem javasolja a tervezet elfogadását, az abban a formájában nem is lesz Luxemburg törvényhozásának napirendjén. A nagyherceg vétójoga nem csupán abszolút, de 34. cikk értelmében rendkívül hosszú, három hónapos határidő áll rendelkezésére az elfogadott törvények szentesítésére. (Csink [2007]) Ez a körülmény példátlan erejű vétójogot teremt. Mindezek ellenére az elemzésemből Luxemburgot a koherens összehasonlító logika miatt kihagyom, és csak a köztársaságokat vizsgálom.

Az EU olyan keretet jelent, amelyen belül civilizációs és földrajzi közelségük révén inkább összehasonlítható országok találhatók. E két feltételnek összesen húsz

¹¹ A brit uralkodó elvileg ma is rendelkezik vétójoggal, de ezt a közjogi eszközt utoljára 1707-ben alkalmazta Stuart Anna. (Gregg [1984]). 1990-ben a belga király, I. Baudouin egy alkotmányos trükkal akadályozta meg, hogy alá kelljen írnia egy, az abortuszt liberalizáló törvényt: két napra kimondatta a kormánnyal, hogy átmenetileg uralkodásra képtelen, így ebben a helyzetben a kormánynak állt jogában kihirdetni a törvényt, majd ezután a törvényhozás ismét visszaállította jogaiba. (Times [1990]). Erre az esetre reagált János Károly spanyol király, aki szintén soha nem élt látens vétójogával. Amikor a homoszexuálisok házasságát lehetővé tévő törvény kapcsán felmerült a vétó lehetősége, azt válaszolta: „*Soy el Rey de España y no el de Bélgica*” – Spanyolország királya vagyok, nem Belgiumé (elmundo.es [2005])

ország felel meg. Szintén evidens, hogy vizsgálni csak azokat az országokat lehet, amelyek államfői rendelkeznek e hatáskörrel. Ezt a szűrőt is alkalmazva további öt ország akad fent a rostán, így összesen tizenöt vétójog általános karaktere hasonlítható össze ebben a keretben.¹²

Az így kialakuló összehasonlításban tehát meglévő hatáskörök általános karakterét elemzem. Ahogy a 3.1-es részben kifejtem, az általános karakter egyéb változók hiányában két tulajdonsággal jellemezhető: kihirdetésre rendelkezésre álló idő hossza, és az ismételt elfogadáshoz szükséges többség. Az 1. táblázatban e két változót tekintem át a vizsgálatához kiválasztott országokban. További külsődleges változóként a táblázatban megjelenik az államfő megválasztásának módja. Ennek hatását vagy relevanciáját illetően a 2.3-as részben kifejtem a bizonytalanságot magyarázó elméleti okokat. Szintén e bizonytalanságból fakad, hogy nem csoportosítom külön kormányforma szerint az országokat. Egyrészt az irodalom ebben a vonatkozásban következtelen, másrészt jelen vizsgálattal épp a gyenge lábakon álló tipológia lehetséges meghaladására teszek kísérletet azzal, hogy egy objektíven megragadható hatáskör, a politikai vétó tulajdonságait elemzem.

¹² Noha a német Alaptörvényből nem lehet egyértelműen kiolvasni, hogy politikai vétóra nincs lehetősége a szövetségi elnöknek (államfőnek), az alkotmány értelmezéséből, és abból a tényből, hogy eddig soha nem került sor ilyen aktusra, levezethető, hogy nincs ilyen hatásköre. (Mangoldt et al [2005])

1. táblázat: Politikai vétó és körülményei a vizsgált országokban (A dőlt betűvel kiemelt országok esetében a politikai vétók egyes egyedi karaktervonásait is bemutatom a következő fejezetben, forrás: nemzeti alkotmányok)

Ország	Napok a döntésig	Politikai vétó ismételt elfogadása	Megválasztás módja
1. Bulgária	15	Abszolút többség	Közvetlen
2. Ciprus	15	Kül- és biztonságpolitikában végleges, egyébként változatlan többség	Közvetlen
3. Csehország	15	<i>Abszolút többség</i>	<i>Törvényhozás</i> ¹³
4. Észtország	14	<i>Változatlan többség</i>	<i>Törvényhozás</i>
5. Finnország	3 hónap	Változatlan többség	Közvetlen
6. Franciaország	14	Változatlan többség	Közvetlen
7. Görögország	1 hónap	Abszolút többség	Törvényhozás
8. Lengyelország	21	3/5-ös többség	Közvetlen
9. Lettország	7 ¹⁴	<i>Változatlan többség</i>	<i>Törvényhozás</i>
10. Litvánia	10	<i>Abszolút többség</i>	<i>Közvetlen</i>
11. Magyarország	15/5 ¹⁵	Változatlan többség	Törvényhozás
12. Olaszország	1 hónap ¹⁶	Változatlan többség	Törvényhozás
13. Portugália	20	Abszolút többség	Közvetlen
14. Románia	20	Változatlan többség	Közvetlen
15. Szlovákia	15	Változatlan többség	Közvetlen

Az összehasonlításhoz három előfeltételezéssel élhetünk. Egyrészt, a döntésig rendelkezésre álló napok száma minél hosszabb, annál alaposabban tudja a kihirdetésre váró törvényeket vizsgálni az államfő és hivatala, tehát ennek az értéknek a nagysága és a hatáskör erősege között lehet egyenes összefüggés. Másrészt, a változatlan többséggel ismételten elfogadható visszaküldött törvények esetén a hatáskört gyengébbnek tételezzük fel az erősebb többséget megkívánó ismételt elfogadással járó visszaküldésnél. Végül hipotetikusán elfogadva az irodalom ezzel kapcsolatos megállapítását, a közvetlenül választott elnököt erősebbnek tekintjük a törvényhozás által megválasztottnál.

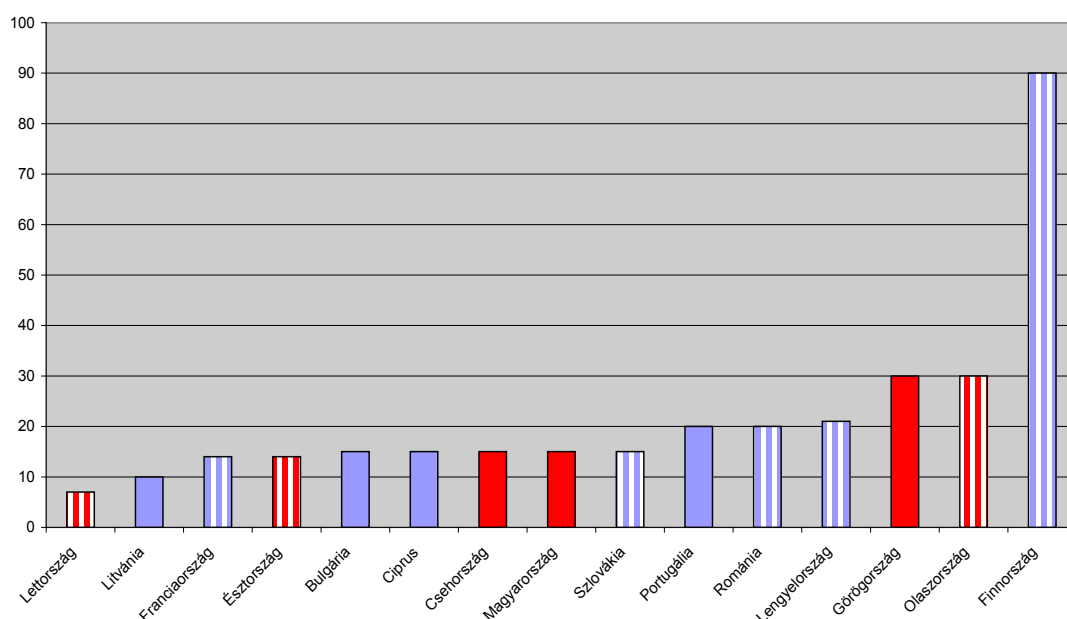
¹³ A 2012. február 8-ai alkotmánymódosítás után közvetlenül választják az államfőt (www.usoud.cz)

¹⁴ A törvényhozás kétharmada kérheti a sürgősségi kihirdetést, ekkor az államfő nem is küldheti vissza megfontolásra a törvényt, és három napon belül alá kell írnia.

¹⁵ Az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon belül kell döntenie az államfőnek. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. (Házszabály, 108 § (2))

¹⁶ Mindkét ház abszolút többséggel dönthet úgy, hogy a kihirdetendő törvényben más határidőt szab meg.

1. ábra: A megküldött törvényről a döntésig hátralévő napok száma
 (kék: közvetlenül, piros: törvényhozás által választott államfő, csíkos: változatlan, teli: erősebb többséggel ismételt elfogadás, forrás: nemzeti alkotmányok)



Az 1. ábra a három változót egyesítve gyűjti össze a döntésig rendelkezésre álló idő szerint sorba rendezve a vizsgált országokat. Az ábra elkészítésével az volt a célom, hogy valamilyen rendezettséget találjak akár az ismételt elfogadás, akár a megválasztás módja szerinti erősségben. Jól látszik, hogy a kiválasztott változók szerint semmiféle rendezettség nem jelentkezik. Ugyanúgy találunk a megválasztás módja, és az ismételt elfogadás szempontjából erősebb államfőt relatív rövid, tíz napos gondolkodási idővel Litvánia esetében, mint ahogy a skála másik végéhez közel egy hónaposat is közvetett megválasztással és változatlan többségű ismételt elfogadással.

Az 2.3-as részben hivatkozott bevett tipológiák elsősorban Franciaországot, ritkábban és kisebb nyomatékkal a 2000-es alkotmánymódosítás előtti Finnországot is félelnöki rendszerként azonosítják. Ez a csoportképző hatás sajátosan nem tükröződik a politikai vétó ereje szempontjából. Közös e két ország esetében, hogy az ismételt elfogadás tekintetében éppen a gyengébb oldalon állnak, hiszen elegendő a törvényhozások változatlan többsége ehhez. Az államfői döntésig hátralévő időben pedig nagy a széttartás. Finnország a maga három hónapjával messze kiemelkedik a mezőnyből, míg Franciaország 14 nappal az átlag gyengébb oldalán található.

Nyilván a vizsgált országokkal kapcsolatos egyéb, a vizsgált változókon kívüli tudás is arra sarkalja a megfigyelőt, hogy óvatosan tegyen bármilyen megállapítást. Kétségtelenül az alkotmányok szövegéből kiolvasható szabályokon túl a gyakorlatokat

olyan más, további jogforrások – például alkotmánybírósági határozatok –, esetleg kialakult szokások, az adott ország politikai kultúrájának leképeződései is befolyásolhatják, amelyet távolról vizsgálódva nehéz azonosítani.

Az eseteket tovább szűkítve sikeres kapcsolatfelvétel és eredményes adatgyűjtés révén lehetőség kínálkozik a politikai vétók egyedi karakterének, az absztrakt szabályozás mögött meghúzódó tényleges gyakorlat megismerésére is. Az országok kiválasztásában kettős célom volt. Tekintettel arra, hogy kitűzött szándékomnak megfelelően a legnagyobb részletességgel a magyarországi vétózási gyakorlatot fogom vizsgálni, olyan országokat válogattam össze, amelyek Magyarországgal megegyező hullámban demokratizálódtak, és ilyen módon az összehasonlítás inkább tekinthető megalapozottnak. A közép-európai országok sorából pedig azok kerültek be az alábbi válogatásba, amelyek elnöki hivatalai együttműködést tanúsítottak, és válaszoltak a feltett kérdéseimre.

Az ilyen módon nem kizárólag tudatos szempontok szerint kialakult öttagú összeállítás azonban további érdekességekkel is szolgál, amelyek utólag is megerősítik a kiválasztás helyességét. Az öt országban összesen háromféle különböző eljárásban fogadhatja el a törvényhozás ismételten a visszaküldött törvényt. Változatos az államfők megválasztásának módja, és az ezzel összefüggő kormányforma-modellek által alkotott kép is. Természetesen ez az esetszám általános összefüggések megállapításához kevés. Ehhez a vizsgált időszakok hossza is túlságosan egyenetlen és szerény. Ez az áttekintés arra alkalmas elsősorban, hogy nemzetközi kontextusba helyezze a későbbiekben részletesen vizsgált magyarországi vétózási gyakorlatot.

4.1 Cseh Köztársaság

4.1.1 Szabályozás

A köztársasági elnök politikai vétóját a Cseh Köztársaság alkotmányának 50. illetve 62. szakaszai szabályozzák. Ezek értelmében az államfő az Alkotmány kivételével visszaküldhet bármilyen elfogadott törvényt kifogásai ismertetésével. A döntése meghozatalára tizenöt nap áll rendelkezésére. A kétkamarás törvényhozás alsóháza, a Képviselőház szavaz ismételten a visszaküldött törvényről, amelyet nem módosíthatnak. Ha az összes képviselőházi tag abszolút többsége ismét megszavazza a törvényt, akkor azt ki kell hirdetni. Ha nem szavazzák meg, akkor a visszaküldött törvény elbukik.

A cseh államfőt a 2012-es alkotmánymódosításig törvényhozás választotta öt évre. A rendes törvényhozási választások négyévenként követik egymást. Václav Havel két

cikluson át 1993 és 2003 töltötte be a cseh köztársasági elnöki posztot. Őt Václav Klaus követte, aki jelenleg tölti 2013-ig tartó második ciklusát. Csehországot Magyarországhoz hasonlóan parlamentáris rezsimként tartja számon a legtöbb tipológia.

4.1.2 Alkalmazás

Kérdéseimre Jaromír Vlček a cseh elnöki hivatal jogi és törvényhozási osztályának tanácsadója adott szűkszavú választ. Václav Klaus köztársasági elnök 2003-as hivatalba lépésétől 2010 közepéig összesen 37 alkalommal élt a politikai vétó eszközével. 2009 közepéig két esetben eredményesek voltak ezek a vétók, de az érintett javaslatok többségét a Képviselőház ismételten elfogadta.

A tanácsadó értelmezése szerint a legtöbb esetben politikai okai voltak a vétóról hozott döntésnek. Politikai vétókról beszélve ez első hallásra evidensnek tűnik, de – ahogy ennek elméletét a 3.2-es alfejezetben is kifejtem – elképzelhetők egyéb, leginkább jogtechnikai gyűjtőfogalommal illelhető kategória is. A néhány konkrét példából kitűnik, hogy a vétók inkább szakpolitikai megalapozással rendelkeznek, de a konkrét pártpolitikai, támogatási kontextus ismerete hiányában biztosan ebben a tekintetben nem lehet állítani.

2006-ban a cseh államfő politikai vétót emelt az egyneműek bejegyzett élettársi viszonyát lehetővé tévő törvény ellen. Indoklásában egyrészt a témát illető régről meglévő ellenállásra hivatkozott, másrészt a törvény elfogadásának módját is kritizálta, mivel a törvény elfogadásához a 200 fős Képviselőházban az alacsony részvétel miatt 86 képviselő szavazata is elegendő volt. Ettől a törvény elfogadása természetesen alkotmányos volt, hiszen a törvényhozás így is bőven határozatképes volt, ám a politikai vétó cseh szabályozása szempontjából mégis releváns lehetett ez a szempont, hiszen az ismételt elfogadáshoz abszolút többség, 101 képviselő egyetértése volt szükséges. Különös módon éppen ennyivel, tehát az elégséges minimum szavazattal fogadta el ismét az alsóház a törvényt, így az hatályba tudott lépni. Ebben az esetben egy kifejezetten értékalapú politikai döntést hozott az államfő, amihez parlamenti-matematikai megfontolások is társultak.

2009 közepén Klaus elnök megfontolásra visszaküldte az un. roncsprémiumot is tartalmazó válságellenes intézkedéseket megfogalmazó törvényt. Indoklása szerint a régi autójukat újra cserélő vásárlók máshol Európában is alkalmazott állami premizálásának megoldása egyoldalúan kiemel, és előnyökhöz juttat egyetlen ipari szektort, ezért beavatkozik a szabadpiaci versenybe. A törvényt a Képviselőház később

ismételten elfogadta. Ennél az esetről tudható, hogy Václav Klaus korábbi pártja, a Polgári Demokrata Párt (ODS) mindvégig ellenezte a roncsprémium ötletét elsősorban a költségvetési hiányt súlyosan veszélyeztető többletkiadások miatt, így ebben a döntésben az államfő politikai-értékalapú és szakmai-szakpolitikai megfontolásai egyaránt fellelhetők. Utóbbi jelenlétére utal, hogy hasonló témában máskor is emelt vétót: szintén a szektorsemlegesség elvén, és a szabad piaci verseny érdekében nem értett egyet egy, a filmipart kiemelten támogató törvénnyel.

Feltehetően a jelenlegi cseh államfő Európai Unióval kapcsolatos szkepszisét is tükrözi az a 2008 őszi született politikai vétó, amelyben egy európai szintű vegyi anyagokra vonatkozó megállapodás nemzeti hatálybaléptetésére hozott törvényt küldött vissza a Képviselőháznak. Indoklásában Klaus elnök magát a nemzetközi megállapodást is koncepcionálisan rossznak bélyegezte, a nemzeti implementációt pedig még rosszabbnak. A köztársasági elnök hiányolta továbbá a parlamenti vitát is a döntéssel kapcsolatban. A Képviselőház röviddel a vétó után ismételten elfogadta a törvényt. A cseh államfő legemlékezetesebb és legnagyobb nemzetközi visszhangot kiváltó aláírás-megtagadása is az EU-szkepszisével függött szorosan össze: a Lisszaboni Szerződést mindaddig nem ratifikálta, amíg egyrészt bizonyos kivételeket (*opt-out*) nem sikerült a Cseh Köztársaságnak kiharcolni, illetve amíg a cseh alkotmánybíróság nem döntött arról, hogy a ratifikáció nem ellentétes az ország alaptörvényével.

Az első két államfői ciklusra vonatkozóan egy összegző adat áll rendelkezésünkre. Václav Havel 1993 és 2003 közötti két elnöki ciklusa összesen 15 alkalommal élt a politikai vétó eszközével, ebből négy alkalommal volt sikeres, azaz ennyiszer nem fogadta el ismételten a törvényhozás a kifogásolt törvényeket. Mindebből levonható a következtetés, hogy még messze a második ciklusa befejezése előtt Klaus elnök messze meghaladta a korábbi két ciklus vétóinak számát, ám arányaiban kevésbé sikeresek ezek a vétók. Egyfajta evidens magyarázatként el lehet fogadni, hogy Havel elnöknél aktívabb, inkább konfrontatív politizálási stílust követ, de érdemes a magyar tapasztalatok tükrében azt is megfontolni, hogy a rendszerváltozás után van egyfajta tanulási igény az egyes államfői hatáskörök gyakorlása, gyakorolhatósága tekintetében, és ez is magyarázhatja az eltérést.¹⁷

¹⁷ A lehetséges okok között érdemes még megemlíteni, hogy Václav Klaus államfővé válása után is az ODS tiszteletbeli elnöke maradt. Korábban ugyanakkor Havel elnök nem kötődött egyik oldalhoz sem, míg Klaus jobboldali kötődése mindvégig egyértelmű maradt, ezért a baloldaltól eleve kevesebb támogatásra számíthatott.

4.2 Észt Köztársaság

4.2.1 Szabályozás

A köztársasági elnök politikai vétóját az Észt Köztársaság alkotmányának 107. szakasza szabályozza. A Szovjetunió felbomlása után létrehozott új közjogi berendezkedés az ország 1938-as alkotmányos előzményeivel sok tekintetben szakítva egy jellemzően parlamentáris rendszert hozott létre.

A közvetve megválasztott államfő politikai vétójára vonatkozó szabályok is ezt a modellt követik. Átlagos hosszúságú gondolkodási idő, tizennégy nap áll a rendelkezésére, hogy kifogásai kíséretében visszaküldje az elfogadott törvényt a törvényhozásnak, amely azt változatlan formában ismételten elfogadhatja változatlan szabályok szerint, tehát a jelenlévő képviselők többségével. Az észti megoldás érdekessége ezen a ponton jelenik meg: ellentétben a magyar szabályokkal, a politikai vétóra visszaküldött, ismételten elfogadott törvényt az államfő vagy kihirdeti, vagy – és ebben áll a fontos különbség – elküldi az alkotmánybíróságra azzal az igénnyel, hogy a jogszabály alkotmányellenességét mondják ki. Ha ez nem történik meg, a törvényt ki kell hirdetnie, ha viszont alkotmányellenesnek bizonyul, akkor természetesen nem léphet hatályba.

Észtországban a rendes parlamenti választások négyévente követik egymást. A köztársasági elnök megbízatása öt évre szól.

4.2.2 Alkalmazás

Az észtszági gyakorlat annak jó példája, hogy az alkotmányszövegből kiolvasható szabályoknak mennyi értelmezése lehet, és ezek az eltérő értelmezések milyen alapvető különbségekhez vezethetnek a hatáskör tényleges természete tekintetében. Megkeresésemre Ülle Madise, a köztársasági elnök jogi tanácsadója válaszolt. A konkrét gyakorlat ismertetését azzal a meglepő állítással vezette be, hogy az ország alkotmányjogászai között vita van abban, hogy az államfő egyáltalán rendelkezik-e politikai vétójoggal.

Mindez azért tűnhet különösnek, mert az alkotmányszöveg a tipikus politikai vétó megfogalmazását használja, amikor csupán „megfelelő indoklás” (*appropriate reasoning*) csatolását írja elő az államfőnek a megfontolásra visszaküldés feltételeként, semmiféle további szűkítést nem tesz. Ahogy azonban a tanácsadó kifejti, abból kiderül, hogy nem is önmagában ez a szabály, hanem sokkal inkább a követő kontextus okozza a bizonytalanságot. Ha ugyanis a megfontolásra visszaküldött törvényt a parlament ismét

elfogadja, akkor az államfő előtt nyitva az alkotmánybírósági normakontroll kérésének útja. Mindebből pedig – még ha nem is egyenes és támadhatatlan logikával – de következhet az, hogy az észt államfő a törvények aláírását leginkább csak alkotmányos aggályai esetén tagadhatja meg, tényleges politikai vétójoggal pedig nem él.

A hivatal jogásza azonban azon állásponton van, hogy létezik ez a hatáskör, és hivatkozik a nemrég elkészült észt alkotmánykommentárra, amely a 107. szakaszt szintén ennek szellemében értelmezi azzal a kiegészítéssel, hogy a nem alkotmányosan megalapozott aláírás-megtagadás csak kivételesen ritkán képzelhető el. A 2006 óta hivatalban lévő államfő, Toomas Hendrik Ilves azonban deklarálta, hogy vétózás lehetőségét kizárólag az alkotmányos aggályainak érvényesítésére tartja fenn. Ennek megfelelően 2009 közepéig összesen négy alkalommal nem írta alá a neki megküldött törvényeket, de mind a négy alkalommal alkotmányossági kifogásokat fogalmazott meg.

Az 1992 és 2001 között két cikluson át az államfői posztot betöltő Lennart Meri esetében két vagy három olyan vétót idézett fel a tanácsadó, amelyeknek ugyan formálisan alkotmányjogi indoklása volt, de ténylegesen politikai megfontolások vezérelték. Az egyik ilyen, informátorom által kiemelt jogszabály az ügyvédi kamarák szabályozására vonatkozott, amelynek visszaküldésében a fő indoklás nem alkotmányos volt, hanem annak az igénynek a kifejezése, hogy a törvényhozás előbb rendezze a jogi segítséghez hozzáférés ügyét. A parlament nem vette figyelembe az államfő érveit és ismételten elfogadta a jogszabályt, amely így hatályba lépett. A 2001 és 2006 között államfőként működő Arnold Rüütel is két alkalommal, 2004-ben tagadta meg úgy a törvények aláírását, hogy annak nem elsősorban alkotmányos okai voltak.

E számok annak tükrében érdekesek, hogy 1992 és 2009 között összesen 54 alkalommal vétóztak az észt államfők, de ebben a számban mindössze – értékeléstől függően – öt vagy hat olyan eset azonosítható, amelyeknél a politikai motivációk dominálhattak. Az észt esetet a politikai és az alkotmányossági vétó közötti választóvonal elmosódottsága, és ebből következően a politikai vétó erejének, sőt, egyáltalán lehetőségének visszaszorulása teszi különösen érdekessé. Mindez a későbbiekben tárgyalt magyar szabályozással összehasonlítva lehet különösen tanulságos. Ugyan a magyar alaptörvény ezt nem teszi szövegszerűen egyértelművé, de az Alkotmánybíróság egy határozata rögzíti, hogy a Magyar Országgyűlés által megfontolás után ismételten elfogadott jogszabályt már nem küldheti a köztársasági elnök előzetes normakontrollra, azt ki kell hirdetnie. Ezzel az értelmezéssel, és az ennek

megfelelő gyakorlattal Magyarország esetében – éles kontrasztban az észt tapasztalatokkal – határozott választóvonal húzódik a politikai és az alkotmányossági vétó között.

4.3 Lengyel Köztársaság

4.3.1 Szabályozás

A köztársasági elnök politikai vétóját a Lengyel Köztársaság alkotmányának 122. szakasza szabályozza. A szöveg nagyon határozott és egyértelmű különbséget tesz az alkotmányossági és a politikai vétó között. Ez a distinkció szinte teljesen megegyezik a magyar megoldással, tehát alkotmányossági aggály esetén az államfőnek az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia, míg minden egyéb más ellenvetés esetén az elfogadott törvényt a törvényhozás alsó házának (*Szejm*) küldheti vissza megfontolásra. Míg az előbbi alkotmányos kötelessége, addig az utóbbi alkotmányos lehetőségként értelmezhető. A distinkció abban a vonatkozásban is teljes, hogy a lengyel köztársasági elnöknek – magyar kollégájához hasonlóan – a vétózásra egy lehetősége van. Ha az alkotmányossági vétója sikertelen volt az Alkotmánybíróság mérlegelése értelmében, akkor a törvényt ki kell hirdetnie, nem küldheti az ilyen módon egy vétót már megírt törvényt vissza a *Szejm*hez megfontolásra. Mindez fordítva is igaz: ha a *Szejm* a visszaküldött törvényt ismételten elfogadta, az államfő azt nem küldheti előzetes normakontrollra, ki kell hirdetnie.¹⁸

A törvények kihirdetése előtt a lengyel államfőnek a parlamentáris rezsimek jellemző átlagához képest szűk egy hét előnye van: a jellemző 15 nap helyett 21 áll a rendelkezésére döntése meghozataláig. Politikai vétó esetén az ilyenkor szokásos megfogalmazást használja az alaptörvény, tehát „indokai megadásával” és „megfontolásra” küldheti vissza a törvényt a *Szejm*nek. Az ismételt elfogadás feltételei azonban a részletesebben vizsgált országok között a legszigorúbb – az előző fejezet hosszabb listájában is csak a ciprusi államfő vétója tekinthető erősebbnek. A politikai döntéshozatalban szokatlan arányú, háromötödös többséggel kell legalább valamennyi képviselő felének jelenlétében ismételten elfogadni a törvényt ahhoz, hogy azt az államfő már más opció hiányában kötelező jelleggel kihirdesse. Ez az érték megközelíti

¹⁸ A magyar szabályozástól egyedül az a lehetőség idegen, amely akkor áll elő, ha az előzetes normakontrollra küldött törvényről az Alkotmánybíróság úgy ítél, hogy annak csak egyes, az egész törvénytől nem elválaszthatatlan részei alkotmányellenesek, akkor a *Szejm* vezetőjével egyeztetve az államfő aláírhatja a törvényt az alkotmányellenes rendelkezések kihagyásával, vagy visszaküldheti a *Szejm*nek, hogy az módosítsa úgy a törvényt, hogy az alkotmányellenes rendelkezések kimaradjanak.

az Amerikai Egyesült Államok tisztán elnöki alkotmányos szabályozását, ahol mindkét házban ugyan, de kétharmadra van szükség. A lengyel háromötöd ennél az aránynál csupán kevesebb, mint hét századdal kisebb.¹⁹ Ugyanakkor Lengyelországban minden képviselőnek igennel vagy nemmel kell név szerint szavaznia.

A lengyel államfőt ötévente közvetlenül választják. Az első fordulóban abszolút többség hiányában második fordulót tartanak a két legjobb eredményt elért jelölt között. A hivatalát kitöltő köztársasági elnök egyszer újraválasztható. Az alsóház szerepét betöltő *Szejm* tagjait négy évre választják.

4.3.2 Alkalmazás

Kérdéseimre Mariusz Handzlik, az elnöki kabinet tagja válaszolt.²⁰ Tájékoztatása szerint 1990-től kezdve az államfők politikai vétója a következő mennyiségek szerint alakult. Lech Walesa egy cikluson át, 1990 és 1995 között 22-szer élt a politikai vétó eszközével. Utódja, Aleksander Kwasniewski 1995 és 2005 között két cikluson át volt Lengyelország államfője, ő tíz év alatt összesen 35 vétót emelt, amely időarányosan kevesebb mint a rendszerváltás utáni első elnök adata. Mindez ellentmond annak, a többi között a magyar tapasztalatra is épülő megállapításnak, hogy a politikai vétó hatáskörét tanulni kell, és hogy ez a tanulási időszak időt vesz igénybe, akár több ciklusnyi hosszúságút.

Egy kézenfekvő magyarázat kereshető a politikai társbérletek természetében. Walesa elnök lényegében teljes ciklusát társbérletben töltötte, míg Kwasniewski elnök a teljes két ciklusából három évet 1997 és 2000 között. Walesa ciklusa alatt egyszer sem töltött be domináns szerepet a Szolidaritás a *Szejmben*, ahol az első teljesen szabad választásokig, 1991-ig az állampárt volt többségben a politikai átmenet megállapodása értelmében. 1991-ben 29 párt jutott be a *Szejmbe*, mindegyik távol a kormányzáshoz szükséges többségtől, mivel a választási rendszer arányossága és a küszöb hiánya egyenesen vezetett ehhez az eredményhez. Az államfő mindezt előre jelezte, amikor 1991 nyarán éppen a várható túlságosan töredezett törvényhozásra hivatkozva megvétózta a választási rendszert megformáló törvényt, ám a *Szejm* ismételten elfogadta a szabályozást. Walesa elnök vétói gyakorlatilag a lengyel rendszerváltozás részét

¹⁹ Tizedes tört alakban kifejezve a kétharmad: 0,6666666, a háromötöd: 0,6, ez a 460 tagú *Szejm* esetében 31 szavazatnyi különbséget jelent csupán

²⁰ Mariusz Handzlik is azon az elnöki különgépen utazott, amely tragikus balesetet szenvedett Szmolenszknél.

alkotják, ez is magyarázat lehet a hatáskör korai sűrű alkalmazására. Nyilvánvaló tényező az is, hogy 1992 és 1997 között a lengyel alkotmányos berendezés megfelelt a félelnöki rendszerek kritériumainak. (Siaroff [2003])

A két első államfő vétőzási gyakorlata és a politikai beágyazottsága közti különbséget még élesebben mutatja, ha az eredményesség adatait is szemügyre vesszük. Walesa elnök 22 politikai vétójából 13 eredménytelen lett, csupán 9 volt eredményes, azaz ennyit nem tudott a *Szejm* ismételt elfogadni. Kwasniewski elnök 35 vétójából viszont 32 eredményes volt, és csupán hármat fogadott el ismét a *Szejm*. E gyakorlat minden részletét nincs módomban feltárni és feldolgozni, de nyilvánvalóan látszik, hogy a hivatali ideje nagy részét azonos színű parlamenti többséggel szolgáló Kwasniewski a vétózás sajátos gyakorlatát vezette be, amely kiszámíthatóan az államfő sikeréhez vezetett.

2005-től a tragikus 2010-es repülőgép-balesetig az államfői posztot Lech Kaczynski töltötte be a Lengyel Köztársaságban. Haláláig összesen 18 alkalommal emelt politikai vétót. Ez a szám elvileg megfelel a korábbi időszakok átlagos intenzitásának, de az eloszlása aránytalan, és növekvő tendenciájú volt. A vétók száma 2007-től gyarapszik, miután megszűnt a sajátos együttállás, amelyben az ikerpár Kaczynski fivérek osztoztak Lengyelország állam- és kormányfői posztjain. Ebben az időszakban mindössze egyetlen vétó született. A 2007-es törvényhozási választásokon a fivérek pártja (Jog és Igazságosság, PiS) alulmaradt, és a rivális Polgári Platform (PO) vezetésével alakulhatott meg az új kormány, amelynek miniszterelnöke az a Donald Tusk lett, aki a 2005-ös elnökválasztásokon kis különbséggel veszített a második fordulóban Lech Kaczynskivel szemben.

A két politikai vezető közötti feszültséget mindez előre kódolta, és már a választások másnapján a PO egy másik vezetője – később a *Szejm* elnöke, a 2010-es rendkívüli elnökválasztások győztese – Bronislaw Komorowski „parlamenti vétó-ellenes koalícióról” beszélt (reuters.com [2007]), amely a kormánykoalíciónál a 3/5-ös szabály miatt értelemszerűen szélesebb, és célja az elnöki vétók hatástalanítása. Mindez jól mutatja, hogy a választásokkal létrejött hatalmi társbérletben azonnal az érdeklődés középpontjába került a politikai vétó problémája. A koalíciós matematika is igazolta, hogy külön kell kormány- és külön „vétóhatástalanító” koalícióról beszélni. A PO és Lengyel Néppárt alkotta koalíció ugyanis a kormányzáshoz elegendő, 50,42 százalékos többséggel rendelkezett, a megvétózott törvények ismételt elfogadásához, amennyiben az elnök pártjának minősülő PiS-t nem számítjuk, a Baloldal és Demokraták (LiD)

támogatása volt szükséges. Az ilyesfajta ideiglenes koalíció esetlegességét mutatja, hogy a tanácsadó által átküldött adatok szerint, amelyekben 16 eredmény van feldolgozva, közel fele-fele az arány: hét eredménytelen vétó mellett kilenc eredményeset találhatunk. Mindez egy nehezen kiszámítható, küzdelmes hatalmi társbérlet képét festi fel.

A konkrét eseteket vizsgálva jelentős a változatosság Kaczynski elnök egyes vétóinak témáiban. A krónikát áttekintve a PiS és PO ideológiai szembenállása jól tükröződik, a motivációkban az értékalapú egyet nem értés jól érzékelhető. 2008 novemberében a hónap utolsó hetében nyolc vétóról hozott döntést, ez volt a legaktívabb időszaka. Bizonyos tekintetben a szám csalóka lehet, mert a nyolcból három törvény egyazon egészségügyi reformcsomag része. Ebben az időszakban ütközött az államfő akaratával még a versenyszabályozás módosítása, illetve a nyugdíjrendszer megreformálását célzó törvénycsomag is, amely szintén több esettel gyarapította a vétók számát egészen 2009 januárjáig. Visszatérő téma még a médiaszabályozás is: ebben a témakörben 2008-ból és 2009-ből is látunk megfontolásra visszaküldött törvényeket.

Kaczynski elnök 2010 tavaszi tragikus repülőgép-balesete előtt egy szimbolikus politikai csaták kereszttüzében elfogadott törvény kapcsán jelezte, hogy ismételten élni fog a politikai vétó eszközével. A törvényben a PO vezette koalíció újraszabályozta a Nemzeti Emlékezet Intézete (IPN) elnökének megválasztási szabályait, és ezzel lényegében új alapokra helyezte volna a kommunista múlt bűneinek feltárásában, és az egykori feltételezett vétkesek megnevezésében fontos politikai szereplőként működő intézmény tevékenységét. A baleset után vita indult, miszerint az alkotmányosan teljes jogkörben ideiglenesen helyettesítő *Szejm*-elnöknek teljesítenie kell-e az elhunyt államfő akaratát. A PO színeiben politizáló Bronislaw Komorowski pontot tett a vita végére, amikor 2010. április 29-én aláírta a törvényt. (rnw.nl [2010]) Még azon a nyáron előrehozott elnökválasztáson az ideiglenes államfői posztot betöltő Komorowski nyert, ő lett Lengyelország következő államfője.

4.4 Lettország

4.4.1 Szabályozás

A köztársasági elnök politikai vétóját Lettország alkotmányának 71. szakasza szabályozza. Ennek értelmében az államfő a törvény elfogadását követő hét napon belül dönt arról, hogy azt aláírja-e, vagy megfontolásra visszaküldi a törvényhozásnak (*Saeima*). Ha az változatlan formában ismételten elfogadja a törvényt, az államfőnek

már nincs mérlegelési joga, alá kell írnia a jogszabályt. Alkotmányossági aggályait előzetes normakontroll kérésével a lett köztársasági elnök nem tudja kifejezésre juttatni.²¹

A szabályozás sajátossága, hogy a vizsgált európai esetek közül a legrövidebb gondolkodási időt biztosítja az államfőnek, ráadásul úgy, hogy nem a beérkezéstől, hanem a törvény elfogadásától kezdve számítja a hét napot. Ez a körülmény jelentősen gyengítheti a hatáskör gyakorlati alkalmazhatóságát. Szintén a gyengeség irányában hat, hogy egy további – 74. szakasz – alkotmányos rendelkezés lényegében lehetővé teszi a *Saeima* számára, hogy előzetesen „kikapcsolja” a politikai vétó lehetőségét. E rendelkezés értelmében ugyanis a törvényhozás kétharmados többséggel dönthet úgy, hogy sürgős kihirdetést kér az államfőtől, ami – szigorúbb feltételeket szabva a hasonló magyar intézménynél – kizárja a megfontolásra visszaküldés lehetőségét, és egyúttal három napos – ebben az esetben nyilvánvalóan formális tartalmú – határidőt tűz ki az ilyen módon elfogadott törvény kihirdetésére.

Lettországban a köztársasági elnököt közvetve, a *Saeima* képviselői választják meg titkos szavazással. A megválasztáshoz a képviselők abszolút többsége, 51 szavazat szükséges. Az államfő megbízatása négy évre szól, ez kevesebb az általánosan bevett öt évnél, és ismét egy olyan tényezőként értelmezhető, amely ha nem is jelentősen, de a gyengeség irányába tolja az államfői intézményt. A lett alkotmány értelmében az államfő maximum két cikluson át töltheti be a tisztséget. A lett törvényhozást szintén négy évre választják. A ciklusok azonos hossza azonban nem eredményezi, hogy a két választás ismétlődően egy időpontra essen: már 1995-ben borult a rend, amikor korábban tartották a *Saeima* választásokat, így a ciklusok eltolódtak.

4.4.2 Alkalmazás

A lett politikai vétó alkalmazásának gyakorlatáról Sandra Kukule, a köztársasági elnök jogi tanácsadója válaszolt kérdéseimre. Az általa adott válaszok abban a vonatkozásban speciálisak, hogy részletes tájékoztatást nem adnak a két korábbi elnök ilyen irányú tevékenységéről, viszont a hivatalban lévő elnök visszaküldési gyakorlatát alaposan és részletekbe menően bemutatják. A Szovjetunió felbomlása óta a jelenlegi államfő,

²¹ Van azonban egy sajátosnak tekinthető opciója: a *Saeima* tagjai harmadának a kérésére felfüggesztheti két hónapra a törvény aláírását, és ha ez idő alatt sikerül a választók egytizedének támogatását megnyerni, a törvény kihirdetéséről népszavazás dönthet. Több szempontból sem tekinthető mindez valódi vétójognak, így vizsgálatától eltekintek.

Valdis Zatlers a sorban a rövidebb ciklus ellenére csupán a harmadik, ami annak a következménye, hogy mindkét korábbi elnök két ciklust töltött el a posztján.

Guntis Ulmanis 1993-tól egy teljes és egy rövidebb, mindössze két évig tartó ciklust töltött ki 1999-ig. Ebben az időszakban összesen 17 alkalommal élt a politikai vétó eszközével. A lett közép-erős elnöki pozíciót az alapítók a függetlenségi mozgalom vezetőjének, Vytautas Landsbergisnek formálták meg. Ő azonban elvesztette a szavazást Ulmanis-szal szemben, aki a szovjet érdekek pártvezető volt, egyébként pedig a két háború közötti időszakban az államfői posztot puccsal megszerző diktátor, Karlis Ulmanis unokaöccse.

Őt 1999-ben a szavazások második fordulóját váratlanul megnyerő, előtte nemrég Kanadából hazatért, frissen lett állampolgárságot kapott Vaira Vike-Freiberga követte, aki két teljesen kitöltött ciklusa alatt összesen 24 alkalommal használta a politikai vétó eszközét. A legemlékezetesebb ilyen eset pár nappal a hivatalba lépése után volt, amikor a lett nyelv kizárólagos használatát előíró törvény sorsáról kellett döntenie. Ez volt az első politikai vétója. A törvény végül az év végén módosított formában hatályba lépett, de a téma továbbra is alakította a lett politika agendáját. Vaira Vike-Freiberga sikereihez hozzájárulhatott, hogy külföldről jött, nem pártemberként jutott el az államfői székhelyre, és akkora tekintélye volt, hogy informális hatalma és befolyása messze túlmutatott jogköreire.

Valdis Zatlers jelenlegi lett államfő 2007 közepén lépett hivatalába. 2010 közepéig összesen nyolc alkalommal élt a politikai vétó eszközével. Ez az intenzitás szinte pontosan megfelel Vike-Freiberga elnök asszony két cikluson át kialakult átlagának. Zatlers elnök indokai nagy változatosságot mutatnak. A hivatalba lépése évének végén a határőrségről szóló törvény módosításának visszaküldése eredményesnek bizonyult, a *Saeima* figyelembe vette azokat a szociális természetű javaslatokat, amelyek a vétó alapjául szolgáltak, és a megfontolást követően megfelelően módosítva fogadták el ismét a törvényt.

A 2008 elején elfogadott, sorban a második megvétózott törvényt nem is tárgyalta újra a *Saeima* 2009 közepéig, ami szintén erőteljes hatásra utal. A harmadik vétó tárgya a pénzmosásról és a terrorizmus finanszírozásáról szóló új törvény volt, amelyet a visszaküldés után érdemben módosított a törvényhozás, és végül így lépett hatályba.²² 2008 végén a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény módosítását küldte vissza a lett

²² Másfél évvel a hatálybalépése után az Alkotmánybíróság kimondta a törvény alkotmányellenességét, ezzel az végleg megsemmisült

államfő azzal az igénnyel, hogy a módosításban foglalt szociális intézkedések tükrözzék jobban az ország gazdasági állapotát, és fejezzenek ki szolidaritást más társadalmi csoportokkal. 2009 közepéig nincs adatunk arról, hogy a *Saeima* ismét napirendre tűzte volna az újratárgyalását. Szintén ennek az időszaknak a törvényhozási terméke volt az állami és önkormányzati vagyon elidegenítéséről szóló törvény módosítása. Zatlers elnök vétója, amelyben az ügyletek átláthatatlanságára figyelmeztet, szintén eredményes volt abban a tekintetben, hogy kifogásaira figyelemmel módosított a *Saeima* az ismételt elfogadáskor.

2009 közepéig kellett várni egy olyan politikai vétóra Lettországból, amely végül eredménytelen maradt, és az eredeti, változatlan formában kellett az államfőnek kihirdetnie. Ez a törvény a közbeszerzések szabályozását módosította, és Zatlers elnök kifogásolt benne egy olyan rendelkezést, amely bizonyos jogorvoslati kérelmeket díj megfizetéséhez kötött. A törvényhozás dacolva saját jogi hivatala és az ügyben illetékes bizottság államfőt támogató véleményével végül ismét elfogadta a törvényt. Az államfő ezt követően alkotmányos kötelezettségének megfelelően kihirdette ugyan a jogszabályt, de egyidejűleg az Alkotmánybírósághoz fordult, ám e lépése, szemben a magyar előzetes normakontrollal nem halasztó hatályú, nem is tekinthető tehát alkotmányossági vétónak, az államfő így csupán az utólagos normakontroll indítványozójának szerepében működött.

Összességében megállapítható, hogy Lettország a legutolsó időszakában olyan gyakorlatot honosított meg a politikai vétó tekintetében, amelyben inkább az eredménytelen visszaküldés számít rendkívüli esetnek. Távolról elemezve a szűkösen rendelkezésre álló információkat két következtetés vonható le: érzékelhetően az államfői vétók motivációja és indoklása mögött erős társadalmi támogatottság áll, a fent körülírt témák népszerűnek tűnnek, a törvényhozás szereplőinek csak jelentős politikai költségek árán lehet ignorálni ezeket a nyilvánosság legmagasabb szintjén megjelenő igényeket. Ugyanakkor elképzelhető egy megbúvó, távolról nem feltárható magyarázat is: az államfő saját tekintélye óvása érdekében is törekedhet arra, hogy biztosra menjen, és előzetesen tájékozódik, akár egyeztet is vétója sikere érdekében a *Saeima* egyes erőivel.

4.5 Litvánia

4.5.1 Szabályozás

A köztársasági elnök politikai vétóját Litvánia alkotmányának 71. illetve 72. szakaszai szabályozzák. Ezek értelmében az államfő relatív rövid, a törvény kézhezvételét követő tíz napos időszakban hoz döntést a törvények aláírásáról. A visszaküldött törvények ismételt elfogadásának rendjében egy sajátos, külső szemlélő számára nehezen értelmezhető elágazás kerül be. Ennek értelmében a törvény ismételten elfogadottnak minősül, ha a vétóban foglalt intelmeket figyelembe vette a törvényhozás (*Seimas*), és azoknak megfelelően módosította a törvényt. Bár erre külön nem tér ki az alkotmány szövege, de úgy tűnik, ebben az esetben az eredeti elfogadással azonos többség elég. Ha viszont változtatás nélkül, az államfő kifogásait figyelmen kívül hagyva történik az ismételt elfogadás, akkor a *Seimas* abszolút többsége az ismételt elfogadás mellett dönt.

A később részletesen elemzett magyar tapasztalatok fényében érdekes kérdés, hogy miként lehet egyértelműen kettéválasztani, hogy egy módosítás megfelel-e az államfő vétóban megfogalmazott akaratának. Ez csak olyan gyakorlat esetén működhet minden kétséget kizáró módon, ha az államfő átiratában pontosan elvégzi a megkívánt módosítás kodifikációját, és a törvényhozás pontosan ennek a szövegnek megfelelő módosítást hajt végre. Minden más esetben már értelmezési kérdés, hogy az elvégzett módosítás valóban a köztársasági elnök kéréseit tükrözi-e. Meglehetősen valószínűtlen ugyanakkor, hogy az államfő véglegesnek szánt törvénytörzsrészeket állítson elő.

A politikai vétó az alaptörvény értelmében egyszer használható. Ha a *Seimas* akár módosítással, akár megerősített többséggel módosítás nélkül ismételten elfogadta a jogszabályt, az államfőnek nincs több visszatartási lehetősége, alá kell írnia a törvényt. Nem kérhet az alkotmánybíróságtól előzetes normakontrollt, és más célból sem tarthatja tovább vissza a kihirdetést.

A litván köztársasági elnököt közvetlen szavazással öt éves hivatali időre választják, a ciklusok számát a megszokott kettőben korlátozza az alaptörvény. A közvetlen választás mellett bizonyos erős hatáskörök is jelzik, hogy a litván rendszer közelít a főnöki modellhez. Az egykamarás parlamentként funkcionáló 141 tagú *Seimas* képviselőinek választását négyévente tartják. Az ország kormányát a *Seimasnak* felelős miniszterelnök vezeti.

4.5.2 Alkalmazás

Leveletem a litván elnöki hivatal továbbította egy jogi intézetnek, amelynek igazgatója Dr. Petras Ragauskas válaszolt a kérdéseimre. Az összesített statisztikára tekintve elsőre úgy tűnhet, Litvániában rendkívül népszerű intézmény a politikai vétó: a Szovjetunió felbomlása utáni első tíz évről, Algirdas Mykolas Brazauskas és Valdas Adamkus első ciklusának időszakáról állnak rendelkezésünkre történelmi adatok, ezek szerint ebben az időszakban összesen 95 alkalommal éltek az államfők a politikai vétó eszközével. Ezek évenkénti megoszlása a következők szerint alakult: 1993 – 3, 1994 – 10, 1995 – 4, 1996 – 10, 1997 – 6, 1998 – 7, 1999 – 4, 2000 – 31, 2001 – 8, 2002 – 12. Ebben az időszakban összesen körülbelül 3500 törvényt fogadott el a *Seimas*, ennek így 2,7 százaléka akadt fenn az államfő rostáján.

Az adatok dinamikája kapcsán két dolog figyelhető meg. Egyrészt a lett tapasztalatokhoz hasonlóan itt sem beszélhetünk a magyarországihoz hasonló „lappangási időszakról”. Az első teljes évben, 1994-ben máris az átlagosnál magasabb számban, tíz alkalommal működött a visszaküldés intézménye. Másrészt a nehezen értelmezhető kiugrás tekintetében a válasz tartalmaz kiegészítő információkat. 2000-ben azért lett ilyen rendkívül magas, 31 esetet számláló az adat, mert ez volt a parlamenti választások éve, és a leköszönő parlamenti többség a változás előtt az utolsó lehetőségét kihasználva kívánt minél több törvényt elfogadni, amelyekről visszaküldés után már az új összetételű *Seimas* dönthetett. Ebben a szituációban felerősödött az államfő politikai vétójának ereje. Ez egy olyan lehetőség, amelyre más országok esetében is érdemes figyelni, de ilyen pregnáns módon kétségtelenül az általam vizsgált esetek közül csak itt, Litvániában öltött testet.

Az első tíz év vétóinak eredményességét illetően is rendelkezünk összesített adatokkal. A 95 visszaküldésből 70 alkalommal a *Seimas* vagy figyelembe véve az államfő kéréseit módosított formában fogadta el a törvényt, vagy egyáltalán nem fogadta el ismételten. Ezzel az értékkel kalkulálva megállapíthatjuk, hogy meglepően magas, 74 százalékos volt ebben az időszakban a litván politikai vétó hatékonysága. A magyarázatot illetően hasonló irányba érdemes elindulnunk, mint a lett eset elemzésekor: vagy népszerű, a nyilvánosság nyomására megkerülhetetlen érveléssel állunk szemben, vagy létezik valamilyen informális egyeztetési csatorna az államfő és a törvényhozás között, amelynek eredményeképp a leszavazás lehetőségét mindkét fél saját érdekeit is szem előtt tartva minimalizálni próbálja.

A 2003 és 2009 közötti időszakról nem áll rendelkezésre összefoglaló adat. Ez a periódus több szempontból is különösnek, és az államfői pozíció szempontjából turbulensnek tekinthető Litvániában. Valdas Adamkusnak nem sikerült első elnöki ciklusa végén a választásokon felhatalmazást nyerni a folytatásra, kihívója, Rolandas Paksas nyert. Ő azonban bő egy éves hivatali működés után az első európai államfővé vált, akit alkotmányos eljárásban elmozdítottak pozíciójából (*impeachment*). Az új választásokig a litván alkotmány értelmében az államfői jogköröket a *Seimas* elnöke gyakorolta, majd a rendkívüli voksolást a korábbi elnök és vetélytárs Adamkus nyerte, aki így megkezdhette és ki is töltötte 2009-ig tartó második ciklusát.

A 2009-es rendes elnökválasztást Dalia Grybauskaite, korábbi európai uniós pénzügyi biztos nyerte. Kutatásom idején még nem egész egy éve volt hivatalában. Ezen időszak alatt, még 2009 őszén döntött két törvénnyel kapcsolatban megfontolásra visszaküldésről társadalombiztosítási, illetve építési engedélyezési témákban. Bár teljes évet a Grybauskaite asszony működésében még nem lehet ebben a fázisban elemezni, látható, hogy az államfői eszköztárban továbbra is aktívan megtalálható a politikai vétó, amelyet feltehetően a korábbi gyakorlatnak megfelelő intenzitással fog használni Litvánia első női köztársasági elnöke is.

5. A magyar politikai vétó

Ebben a fejezetben a magyar alkotmányos szabályozást, ennek értelmezését és az ide kapcsolódó alkotmánybíróági határozatokat tekintem át. Kitérek egyúttal a magyar államfő néhány további, Duverger-vel szólva „jelentős” hatáskörére, olyanokra, amelyek összefüggésben állhatnak a politikai vétó gyakorlásával. Ilyen mindenekelőtt az alkotmányossági vétó, de a jelölési és feloszlatási hatáskör rövid áttekintése is szükséges a későbbi következtetések pontos levonásához. Mivel az államfői tekintély absztrakt fogalma többször is megjelenik az elemzésben, a köztársasági elnök megítélésére vonatkozó kutatás eredményeit is bemutatnom és elemzem.

5.1 *Politikai vétó a magyar közjogban*

A magyar köztársasági elnök politikai vétójának tanulmányozása elválaszthatatlan az államfői szerep általános vizsgálatától. A közép-európai politikai átmenet kutatásában kitüntetett helyett kapott ez a téma. A magyar eset különösen fontossá vált az átmenet megfigyelői számára, hiszen ebben az országban állt leginkább a rendszerváltozás folyamatának középpontjában az elnöki intézmény megformálása. (O’Neil [1993]) Ennek ellenére megállapíthatjuk, hogy az átmenetek kutatásában, sőt, általában a politikatudományos irodalomban sokkal nagyobb figyelmet élveznek az elnöki és félelnöki rendszerek, míg a parlamentáris rendszerek államfői az alkotmányos monarchiák uralkodóihoz hasonlóan gyakran elkerülik a kutatók érdeklődését. (Linz [1997])

A magyar politikai vétót azonban nem csupán a rendszerváltozástól lehet vizsgálni. Intézménye már az 1946-os I. törvénycikkben szerepelt olyan formában, amely sok tekintetben az 1990 utáni megoldás előképeként tekinthető. Az akkori szabályozás szerint a köztársasági elnöknek 15 napon belül kellett döntenie a nemzetgyűlés által elfogadott törvények kihirdetéséről. Egyszer jogában állt megfontolásra visszaküldeni a nemzetgyűlésnek a hozzá küldött jogszabályokat, de a másodszor is elfogadott törvényeket köteles volt 15 napon belül kihirdetni. Az 1949-es alkotmány kollektív államfői testületének sajátos hatáskörei között a politikai vétó nem szerepelt. (Föglein [1990]) A rendszerváltás után újra létrejött köztársasági elnöki intézmény politikai vétójának mindenekelőtt a harmadik köztársaság alkotmányának rendelkezései adnak közjogi formát, de az Alkotmánybíróság két határozata is fontos

értelmezési támpontot jelent. Az Országgyűlés újratárgyalási eljárására vonatkozóan pedig a Hárszabály tartalmaz irányadó rendelkezéseket.

Az Alkotmány 26. szakasza értelmében a törvény kihirdetéséről, annak kézhezvételétől számított tizenöt napon – az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon – belül a köztársasági elnök gondoskodik. A kihirdetésre megküldött törvényt aláírja. A törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni. A politikai vétó lehetőségét a következő bekezdés írja körül, lefektetve, hogy ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt a tizenöt napos határidőn belül megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek. Ekkor az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni.

Az újratárgyalás módját alapjaiban az Országgyűlés Hárszabálya határozza meg, és lényegében a zárószavazás előtti módosító indítványok megtárgyalására vonatkozó szabályokat írja elő. A 110. § két bekezdésben határozza meg a törvényhozás teendőit politikai vétó esetén. Egyrészt az Országgyűlésnek a visszaküldött törvényt legkésőbb hatvan napon belül napirendjére kell tűznie. Másrészt az átiratot az Országgyűlés elnöke kiadja az Alkotmányügyi, valamint a kijelölt bizottságnak. Az eljárásra ezt követően a Hárszabály zárószavazás előtti eljárásának két szabályát kell alkalmazni. Az egyik értelmében a zárószavazás előtti módosító javaslatot az Országház elnöke az Alkotmányügyi bizottságnak adja ki. Ez a módosítás lehet lényegében a törvényhozás válasza az államfő vétójára, de természetesen nem szükségszerű velejárója a folyamatnak, hiszen az Országgyűlésnek lehetősége van módosítás nélkül is ismételten elfogadni a visszaküldött törvényt. A másik szabály pedig a vitát szabályozza abban az esetben, ha van módosító javaslat, ez a záróvita. Ez a vita lényegében a részletes vita eljárását követi. A szabály azt is kiköti, hogy amennyiben van benyújtott módosító javaslat, a zárószavazást csak a záróvita után lehet megtartani.

A politikai vétó mint köztársasági elnöki hatáskör értelmezésében rendkívüli jelentőségű két alkotmánybíróági határozat is, amelyek az intézmény egy-egy vitatott alkalmazását követő beadványok nyomán születtek. Az első az Alkotmánybíróóság 675/2001-es számú határozata. Az egyedi vétókat bemutató fejezetben, a 6.3 alfejezetben részletesem leírom azt a különös esetet, amikor Mádl Ferenc 2001-ben egy adminisztratív hiba folytán téves szöveggel elfogadott törvényt küldött vissza

megfontolásra. Az eljárással szemben kritikus akkori ellenzéki képviselők panaszukkal az Alkotmánybírósághoz fordultak.

A testület határozatában nem tartotta megalapozottnak az indítványt. Indoklásában számos fontos megállapítást tett a politikai vétó alkalmazásával kapcsolatban elsősorban magának a köztársasági elnöknek a mozgásterét illetően. Ezek közül a legfontosabb, hogy értelmezésük szerint az államfő mérlegelésén múlik, milyen esetekben él a politikai vétó eszközével. Ennek egyetlen korlátja a határozat szerint az az alkotmányos kötelezettség, amely előírja, hogy alkotmányellenesség észlelése esetén a köztársasági elnök nem élhet a visszaküldés jogával, mert ilyenkor a törvényt az Alkotmánybírósághoz kell véleményezésre megküldenie. Ehhez a határozat indoklásában azt is hozzáteszik, hogy a köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében nincs formális indokolási kötelezettsége, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel. Az Országgyűlésnek pedig a visszaküldés tényét tudomásul kell vennie, és újratárgyalni a visszaküldött törvényt.

A 62/2003. (XII. 15.) AB határozat is egy, a politikai vétó alkalmazása során előállt incidens apropóján született, igaz, a megváltozott politikai konstelláció miatt ebben az esetben maga a köztársasági elnök kérte a testulettől indítványában az Alkotmány értelmezését egyrészt az Országgyűlés kötelezettségeit illetően egy visszaküldött törvény újratárgyalásakor, másrészt az államfő lehetőségeit illetően a kétféle – politikai és alkotmányossági – vétó egymást követő, egy törvény esetében történő alkalmazása tekintetében. Az ügy apropójául az a 2003-as eset szolgált, amelyet részletesen a 6.5-ös alfejezetben mutatok be.

Az AB határozatának három pontját érdemes kiemelni. Egyrészt a döntés egyértelművé tette, hogy az Országgyűlésnek olyan eljárási szabályok szerint kell működnie, amelyek biztosítják a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalását, mert ennek garanciális jelentősége van a jogbiztonság és a hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése szempontjából. Az AB véleménye szerint e feltétel teljesülésének hiánya az így elfogadott törvény közjogi érvénytelenségéhez vezet. A második fontos megállapítás a határozatban az államfőre nézve jelent korlátot azáltal, hogy a testület kimondta: egy elfogadott törvény esetén az államfő csak egyszer tagadhatja meg az aláírást, és az Országgyűlés által ismételten elfogadott törvény aláírását nincs módja alkotmányos aggályokra hivatkozva, és az AB-től előzetes normakontrollt kérve megtagadni. A harmadik inkább a konkrét eset kapcsán fontos, de általában is releváns megállapítás a határozatban azt fogalmazza meg, hogy a visszaküldött törvény

újrátárgyalása során az Országgyűlésnek feltétlenül biztosítani kell a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogát az ülésen.

Szintén ez a határozat fogalmaz meg egy olyan megállapítást, amely kevésbé a gyakorlati alkalmazás, sokkal inkább a politikai vétó elméleti értelmezése szempontjából fontos:

„A köztársasági elnöknek a törvényhozási folyamatra kiható jogkörei nem formálisak, a köztársasági elnök az aláírási jogkörének gyakorlásával, illetve annak megtagadásával tényleges korlátját, ellensúlyát jelenti az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének. A törvényhozó hatalom érdemi korlátozása biztosítja a hatalommegosztás elvének érvényesülését az Alkotmány 26. §-a szerinti eljárásban.” (62/2003. (XII. 15.) AB határozat)

5.2 Politikai vétó a magyar gyakorlatban

A magyar politikai vétó gyakorlatáról információkat a Köztársasági Elnöki Hivatalban alkotmányügyi és jogi feladatokkal foglalkozó vezető köztisztviselők beszámolói alapján gyűjtöttem össze. Az Országgyűlés által elfogadott törvények jellemzően a döntést meghozó ülésnap után néhány nappal érkeznek meg az államfő hivatalába. A tizenöt napos – illetve sürgős kihirdetés esetén az ötnapos – határidő ettől a pillanattól indul, egész pontosan az első nap a kézhezvételt követő nap, és nem a kézhezvétel napja. A tizenöt illetve öt napba beletartoznak a munkaszüneti és ünnepnapok is, ám amennyiben a határidő lejártá nem munkanapra esik, akkor a határidő a következő munkanap lesz.²³ Mindez egyrészt az Alkotmányban is szereplő „kézhezvételtől” megfogalmazásból, másrészt a polgári jog határidő-fogalmából ered.

Az Országgyűlés által elfogadott, annak elnöke által aláírt törvény futárpostával érkezik meg a Köztársasági Elnöki Hivatal székhelyére. Az utolsó két ciklusban a hivatal szervezetén belül a magas fokú autonómiával működő Alkotmányügyi és Jogi Főosztályhoz érkeznek be a törvény szövegét és egyéb kísérő információkat tartalmazó dokumentumok. Az alkotmányossági és minden egyéb, esetlegesen politikai vétót megalapozó kifogások döntés-előkészítése ezen a főosztályon történik, ezt a feladatot közvetlenül a főosztályvezető végzi. Munkáját 2006-ig egy tanácsadó segítette, majd tanácsadóból foglalta el a főosztályvezetői pozíciót, és a korábbi főosztályvezető lett a

²³ Látszólag ez a szabály ritkán válik lényegessé, ám a tényleges gyakorlatban mégis sokszor van szerepe, mert például gyakran az Országgyűlés őszi ülésszakának végén fogad el a törvényhozás sok jogszabályt, amelyek kihirdetésének határideje így egybeeshet a karácsonyi ünnepekkel.

Az első szűrés az alkotmányossági vizsgálat, hiszen ha ilyen szempontból aggályos a megküldött törvény valamely rendelkezése, akkor más választása nincs az államfőnek, előzetes normakontrollt kell kérnie. Ebben az esetben a döntés előkészítésében résztvevők munkája az alkotmánybíróági indítvány szövegezése, amely magas fokú alkotmányjogi ismereteket kíván, és érvelésének szakszerűsége, megalapozottsága nagyban befolyásolhatja az alkotmányossági vétó további sorsát és eredményességét. A vétóról a döntés, és az indítvány szövegének véglegesítése természetesen az államfő feladata. Hogy az ebben elvégzett munkája mennyire érdemi, az nagyban függ saját alkotmányjogi ismereteitől.

Bármi is a forrása az aggálynak, amennyiben a kifogás megalapozottá válik, megindul a visszaküldés előkészítésének folyamata. Ez a munka egy, az Országgyűlés elnökének címzett átiratban ölt végül testet. A szöveg egyrészt kifejezi és hivatalossá teszi az államfő törvény-visszaküldési szándékát, másrészt, ahogy ezt az Alkotmány a politikai vétóval kapcsolatban előírja, ebben a levélben kerül kifejtésre a visszaküldés indoklása. Az Alkotmánybíróság 2003-as határozatában adott olyan részletes értelmezést, amely az államfői átirat szövegezése kapcsán is eligazítást adhat. Ennek fő állítása szerint egyrészt a köztársasági elnöknek úgy kell – a törvény visszaküldésével együtt – észrevételeit közölnie, hogy azok alkalmasak legyenek a törvény érdemi újratárgyalására, másrészt az államfő észrevételeit egyértelműen kell megfogalmaznia, ezzel is elősegítve az Országgyűlés munkáját. Végül a kifogásokat írásban kell

közölnie, de annak formájára az országgyűlési indítványokkal kapcsolatos házszabályi előírások nem vonatkoznak.²⁴

Formális előírások hiányában is kialakult a politikai vétó gyakorlatában egy célszerű szövegszerkesztési eljárás, amelynek révén bizonyos visszatérő kötelező elemek következetes egymásra épüléséből álltak össze a visszaküldést kísérő dokumentumok. A nyitó bekezdések általában több-kevesebb részletességgel vázolják a kritikus törvényt, szinte mindig visszautalnak az elfogadás időpontjára, illetve ismertetik az államfő jogalapját az aláírás megtagadására. Ezt követően olvasható általában a szöveg törzse, amely a kifogásokat részletezi, indokolja. Ezek a legtöbb esetben egyértelmű érvek köré csoportosulnak. A szöveget jellemzően egy cselekvésre felszólító rész zárja. Ennek konkrétsága vagy részletezettsége nagyban függ a kifogások természetétől. Ha nagyon speciális, jól körülhatárolható a kifogás, akkor a felszólítás is e hiba korrekciójára szokott irányulni. Ha viszont a kifogás általános, a törvény egészét illeti, akkor a cselekvésre felszólítás is csak általában utal a megfontolásra, ezzel egyúttal azt is kifejezve, hogy néhány konkrét módosítással az államfő megítélése szerint nehéz lenne javítani a jogszabályon.

5.3 Első kitérő: a magyar alkotmányossági vétó

A magyar alaptörvény értelmében a köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt a már korábban említett tizenöt napos határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja. Ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni és öt napon belül kihirdetni.

Az alkotmányossági vétó esetében az államszervezet demokratikus működése feletti örökös sokkal nyilvánvalóbb, mint a visszaküldés esetén, hiszen itt eleve szakmai tartalma van a jogkörnek. Természetesen bizonyos mozgástér ennél a hatáskörnél is adottnak vehető, ennek szélessége a mindenkori államfő szerepfelfogásától is függhet. Az Alkotmány szerint a köztársasági elnök megküldi az Alkotmánybíróságnak a törvényt, ha alkotmányossági aggálya van. Ebből következik: az államfőnek nincs mérlegelési joga, ha aggálya támadt. Mozgásteret itt maga az „aggály” fogalma adhat. A köztársasági elnöki intézmény ugyanis nem egyenlő az Alkotmánybírósággal, az államfőnek nem kell tudnia, hogy egy törvény

²⁴ 62/2003. AB határozat

alkotmányellenes-e vagy sem, elég, ha ilyen érzése támad. Ha nincs ilyen érzése, és kiderül utólag, hogy egy kihirdetett törvény alkotmányellenes, ez semmiképp nem lehet a köztársasági elnök jogi felelőssége. (Kovács [2003]) A mozgástérben rejlő esélyek kihasználásával kapcsolatos gyanút a 2. táblázat adatai nem különösebben cáfolják, látványosan nagyobbak az értékek politikai társbérletek idején.

2. táblázat: Alkotmányossági vétók az egyes elnöki ciklusok alatt (zárójelben a kormányok időszakai szerinti megoszlásuk, aláhúzva a politikai társbérletek, Antal [2008: 58])

Göncz Árpád 1990-1995	Göncz Árpád 1995-2000	Mádl Ferenc 2000-2005	Sólyom László 2005-2010
7 (<u>7</u> -0)	1 (0- <u>1</u>)	14 (3- <u>11</u>)	15 (<u>0</u> - <u>15</u> -1)

Az kérdés lehet, hogy hogyan kell a jogi felelősség szempontjából felfogni azt az esetet, amikor a köztársasági elnöknek köztudottan van alkotmányossági aggálya, ám valamely okból nem él az alkotmányossági vétóval – holott az aggály megléte esetén az Alkotmány nem ad kibúvót ez alól. Nem zárható ki, hogy akár egy ilyen ok miatt is kezdeményezni lehessen a jogi felelősségre vonást, ha erre megvan a politikai szándék.

A 6.15.2-es pontban a konkrét eset kapcsán idézem Sólyom László egy előadását. Általános megállapításokat is tartalmaz ez a szöveg az alkotmányossági és politikai vétó viszonyáról. Reagálva a közvéleményben elterjedt általános vélekedésről, ezt mondta az államfő:

„A sajtó is sokszor úgy találja ezt, mintha fokozati különbség lenne a két vétó között, ráadásul pont fordítva, mint az közjogilag indokolt lenne, a parlamentnek való visszaküldést tekinti gyengének. Hiszen az ott másodszor is megszavazott törvényt az elnöknek feltétlenül alá kell írnia, akár figyelembe vették véleményét, akár nem. Erős vétónak tartják viszont az Alkotmánybírósághoz fordulást. És ez így is ment át a politikai köztudatba.”
(Sólyom [2008])

Nem véletlenül, és nem is feltétlen tudatlanságból alakult ki a közvéleményben ez a „kétfokozatú” vétó meggyőződés. Az elmélet szintjén megmutatkozó szűkebb mozgástér az alkotmányossági vétó kapcsán olyan finom distinkció, amelynek valóban ritkán van tere hírlapi tudósításokban. Sokkal könnyebb viszont a két vétó azonnali hatásai közötti különbségeket érzékelni. Normál viszonyok és politikai szándék esetén még az alkotmányos és házszabályi út maximális betartásával is nagyjából két hét késedelemmel a megfontolásra visszaküldött törvény újra elfogadható. Az előzetes

normakontrollnak azonban halasztó hatálya van az AB határozataíig. A gyakorlat pedig azt mutatja, hogy az államfő indítványai hiába élveznek soronkívüliséget, a testület így is hónapokat tölt egy-egy határozata elkészítésével. Ezt az időszakot pedig a törvény ellenzői, ellenérdekeltjei tisztán „megnyerik”, alkalmas konstelláció mellett a várakozás még egy kormányváltáshoz is elég lehet, ami pedig a törvény végső halálát jelentheti akár akkor is, ha az AB nem látja az alaptörvénnyel ellentétesnek.

Mindebből adódik, hogy – különösen választásokat megelőző időszakban – az államfőt akár meg is kísérthetné a „taktikai” alkotmányossági vétó lehetősége. A tapasztalat az, hogy a közvélemény nyomása ellenére ez az út nem nyílt meg a magyar közéletben. Az obligát magyarázaton túl, miszerint az államfők nem élnek vissza alkotmányos hatásköreikkel, pragmatikus nézőpontból sem feltétlenül célszerű a megalapozatlan alkotmányossági vétó emelése. Az eljárás folytatásában és leginkább a végén ott áll ugyanis az Alkotmánybíróság, amely nem fog egyetérteni egy csak taktikai alapon született indítvánnyal. Ha az ilyen esetek rendszeressé válnak, az nagyon komolyan kikezddheti az államfői intézménybe, és szűkebb értelemben az előzetes normakontroll intézményébe vetett bizalmat is, és ezzel a közvélemény ellenségessé válhat még olyan esetekben is, amikor az alkotmányossági vétó valóban indokolt.

Mindezek alapján érdemes tehát megerősíteni a karakteres különbséget a kétféle vétó között, ami cáfolja a „kétfokozatúság” népszerű megközelítését. Ennek szellemében a korlátozottan alkalmazható alkotmányossági vétó árnyékában a politikai vétó felértékelődik, különösen – és erre a 6. fejezet bőséges igazolást ad – annak fényében, hogy a szimpla két hetes késleltetésben kimerülő hatása a legritkább esetben tűnik realitásnak.

5.4 Második kitérő: a magyar államfő jelölési hatásköre

Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök néhány kiemelt független intézmény élére jelöl vezetőket, akik személyéről az Országgyűlés szavaz. A miniszterelnök más természetű megválasztásától eltekintve, a köztársasági elnök az Alkotmányban meghatározott, a kormánytól és még a megválasztó Országgyűléstől is független tisztségviselők személyére tesz javaslatot. E posztok: a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az állampolgári jogok biztosa, a jövő nemzedékek biztosa, az

adatvédelmi biztos és a nemzeti és etnikai jogok biztosa.²⁵ A tisztségviselők megválasztásához – a legfőbb ügyész esetét kivéve – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A mindenkori köztársasági elnökök alapvetően kétféle módon közelíthetik meg ezt a feladatukat. Az egyik, jellemzően a rendszerváltozás utáni első két köztársasági elnök által gyakorolt megközelítésben az államfő formálisnak tekintette jelölési jogát, ezért konzultált a pártok képviselőivel, és megismerve preferenciáikat azt jelölte, akinek a személyéről a pártok előzetesen megállapodtak, és ennek megfelelően nem férhetett kétség a kétharmados támogatásához. A megoldás előnye az volt, hogy ideális esetben az államfő jelöltjét nem szavazzák így le, azaz végső soron magát az államfőt sem szavazza le az Országgyűlés.²⁶ Hátránya viszont, hogy a pártok olyan jelölteket állítottak, akiket nem feltétlen kiemelkedő alkalmasságuk révén találtak méltónak a képviselők a tisztségre, hanem azért, mert benne tudtak – gyakran kölcsönös, viszonzossági alapon – megállapodni.

²⁵ A 2012. január 1-étől hatályos új Alaptörvény ezt a hatáskört módosítja, itt a 9. cikk (3) bekezdés j) pontja szerint javaslatot tesz a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére.

²⁶ 2001-ben Mádl Ferenc két adatvédelmi ombudsman-jelöltjét – Maczonkai Mihályt és Berki Ádámot – sem szavazta meg az Országgyűlés, pedig az akkori államfő egyeztetett a pártokkal. Csak harmadszorra sikerült, Péterfalvy Attila személyében olyan jelöltet állítania Mádl elnöknek, akit meg is választott a törvényhozás.

3. táblázat: Sólyom László által állított jelöltek (saját összesítés
[http://www.solyomlaszlo.hu/egyeb dokumentumok.html](http://www.solyomlaszlo.hu/egyeb_dokumentumok.html) alapján)

	1. jelölés	2. jelölés	3. jelölés	4. jelölés	5. jelölés
Legfelsőbb Bíróság elnöke	Baka András (170) 2008.05.26.	Havasiné Orbán Mária (203) 2008.12.08.	Havasiné Orbán Mária (230) 2009.03.09.	Baka András (184) 2009.06.15.	Baka András (309) 2009.06.22.
Legfőbb ügyész	Horányi Miklós (157) 2006.07.03.	Kovács Tamás (320) 2006.10.09.			
Állampolgári jogok biztosa	Majtényi László (183) 2007.06.11.	Szabó Máté (290) 2007.09.24.			
Jövő nemzedékek biztosa	Nagy Boldizsár (98) 2007.12.17.	Fülöp Sándor (207) 2008.02.25.	Bogdányiné Mészáros Ágnes (159) 2008.04.14.	Fülöp Sándor (302) 2008.05.26.	
Adatvédelmi biztos	Péterfalvi Attila (207) 2007.12.17.	Zombor Ferenc (123) 2008.02.25.	Tóth Gábor Attila (181) 2008.04.14.	Péterfalvi Attila (239) 2008.05.26.	Jóri András (306) 2008.09.29.
Nemzeti és etnikai jogok biztosa	Kállai Ernő (326) 2007.06.11.				

A másik utat Sólyom László elnöksége vezette be. Ennek lényege, hogy a pártok előzetes megállapodásait elkerülendő a köztársasági elnök nem egyeztet velük a jelöltről, hanem szakmai és politikai tájékozódást követően megpróbál olyan személyt ajánlani, akinek kvalitásai alapján bízik a képviselők többsége támogatásában. A megoldás előnye, hogy a független intézmények élére így olyan emberek kerülhetnek, akik személyével kapcsolatban a pártosság gyanúja nem merülhet fel. Hátránya viszont, hogy a képviselők pártállástól függetlenül nem fogadják el ezt a megoldást, és szakmai érvekkel akár dacolva is, a titkos szavazás mögé rejtőzve akár nyilvános magyarázat nélkül is leszavazzák az államfő jelöltjét.

A 3. táblázatban látható, hogy két poszt esetében csak az ötödik jelöléssel sikerült a kétharmados szavazás akadályát is venni. A politikai vétó szempontjából e hatáskör vizsgálata abból a szempontból lehet érdekes, hogy árulkodik az Országgyűlés és a köztársasági elnök viszonyának természetéről. Sólyom László elnökségének

időszakában ez a viszony önmagában olyannyira nem volt pozitív, hogy személyi javaslatok kapcsán összesen tizenhárom alkalommal szavazta őt le a törvényhozás. Ezen a ponton tehát rögzíthetjük, hogy önmagában, minden egyéb körülménytől függetlenül távolról sem beszélhetünk feltétlen tiszteletről és tekintélyről az Országgyűlés részéről az államfő irányában.

5.5 Harmadik kitérő: a magyar államfő parlament feloszlatási joga

A kétféle vétó és a jelölés diszkrecionális politikai hatáskörei mellett egy ún. tartalék hatáskör vizsgálatát is el kell végezni a helyes következtetések levonásához. (Körösenyi [1998]) Az államfő és a törvényhozás közötti konfliktusok megértéséhez ugyanis látni kell, hogy legvégső esetben milyen eszköz, milyen fenyegetés lehet a köztársasági elnök kezében ahhoz, hogy érvényesíteni tudja akaratát. A parlament feloszlatásának joga nyilvánvalóan nem elsősorban azt a célt szolgálja, hogy az államfő e hatáskör alkalmazásának fenyegetésével kényszerítsen ki döntéseket. Sokkal inkább az államszervezet súlyos működési zavarai esetén, egy esetleges holtpontról történő kimosztásra kell rendkívüli esetekben ehhez az eszközhöz nyúlnia parlamentáris rezsimekben az államfőnek.

A magyar alkotmányos szabályozás is ezt a szemléletet tükrözi. Vizsgálatom idején a köztársasági elnök két feltétellel oszlathatta fel az Országgyűlést az előrehozott választások egyidejű kiírásával: ha cikluson belül tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a kormánytól az Országgyűlés, vagy ha a kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg.²⁷ Mindkét feltétel teljesülése felettébb valószínűtlen. A feloszlatási hatáskör gyakorlásában ellenérdekelt parlamenti csoportok számára ráadásul nyilvánvaló és kevésbé nyilvánvaló stratégiák is kínálkoznak arra, hogy ezek a feltételek semmiképp ne teljesülhessenek.

Mindebből az következik, hogy a magyar államfő parlament feloszlatási joga csupán az elméletben létezik. Természetesen a rendszerváltás óta nem volt példa az alkalmazására, de még olyan helyzetet sem lehet felidézni 1990 óta, amikor egyáltalán a lehetősége komolyan felmerült volna. Vizsgálatunk szempontjából releváns módon

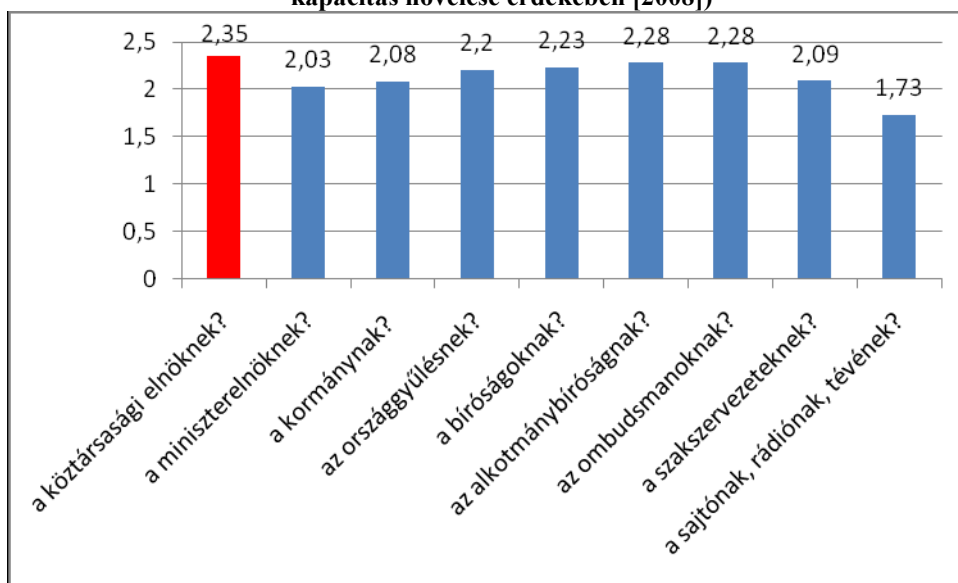
²⁷ A 2012. január 1-étől hatályos új Alaptörvényből kikerült az előbbi feltétel, helyette a 3. cikk (3) bekezdés b) pontja egy új feltételt határoz meg: az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

ebből az következik, hogy a köztársasági elnöknek akarata érvényesítése céljából közjogi értelemben megragadható, hiteles fenyegetési lehetősége nincs az Országgyűlés felé.

5.6 A magyar államfő megítélése

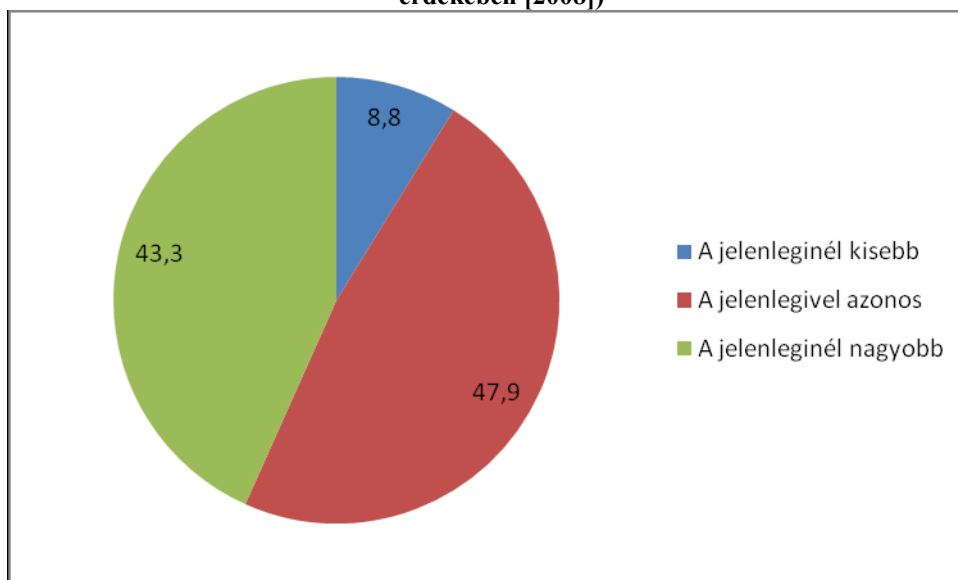
A politikai részvétel és képviselet kutatása a demokrácia-kapacitás növelése érdekében [2008] című kutatás országosan reprezentatív nagymintás kutatást végzett. A feltett kérdések közül több is kapcsolódik a magyar köztársasági elnök megítéléséhez, a további alkotmányos intézményekre vonatkozó eredmények pedig egyértelműen elhelyezik a kapott értékeket a magyar politikai erőterben.

2. ábra: Ön szerint egy ötös skálán az ország sorsának alakításában mekkora hatalma kellene, hogy legyen a következő intézményeknek? (A politikai részvétel és képviselet kutatása a demokrácia-kapacitás növelése érdekében [2008])



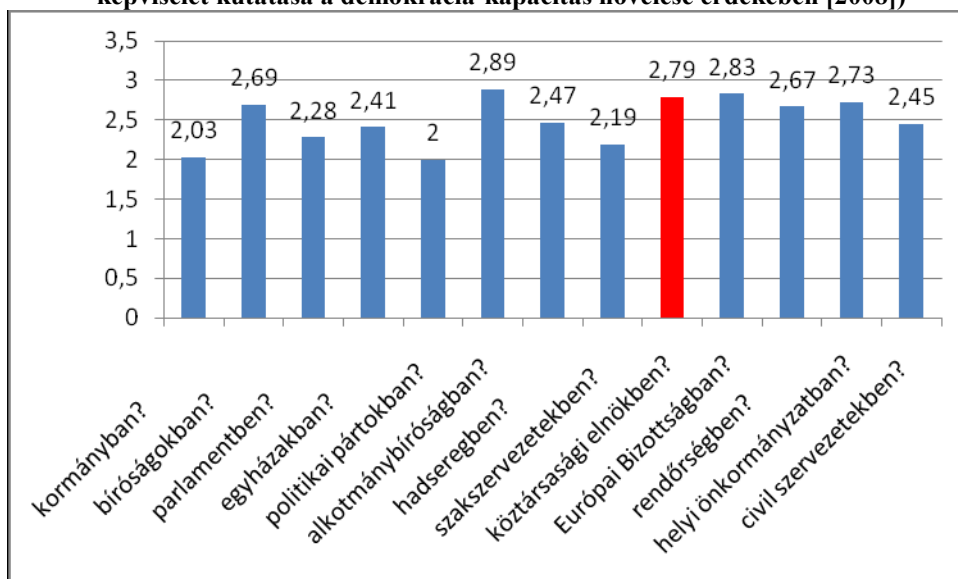
A 2. ábrán látható értékek egyértelműen jelzik, hogy noha nem sokkal lemaradva az ombudsmanok és az alkotmánybíróság mögött, de a legtöbb hatalmat a válaszadók a köztársasági elnöki intézménynek adták. A 3. ábra ugyanezt a jelenséget egy más aspektusból is megerősíti: a válaszadók közel fele (47,9 százalék) elégedett az államfő jelenlegi jogköreivel, és alig vannak kevesebben (43,3 százalék) azok, akik bővítenék azt.

3. ábra: A köztársasági elnöknek Ön szerint az ország sorsának alakításában mekkora hatalma kellene, hogy legyen? (A politikai részvétel és képviselet kutatása a demokrácia-kapacitás növelése érdekében [2008])



A kutatás a bizalom irányából közelítve is vizsgálta a különböző intézményeket. A 4. ábra mutatja, hogy a sorból – nem lévén nemzeti intézmény – némileg kilógó Európai Bizottság mögött a második legmagasabb értéket az államfő kapta. Ahogy az előző kérdésnél is ez látható volt, a köztársasági elnök és alkotmánybíróság fej-fej mellett áll a legnagyobb bizalmat élvező magyar intézmények élén.

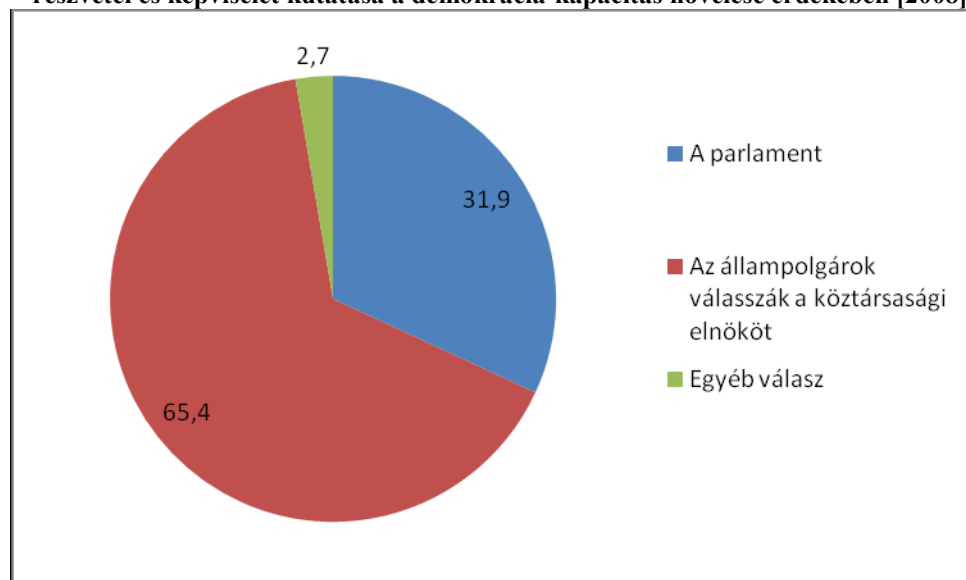
4. ábra: Mennyire bízik egy ötös skálán a következő intézményekben? (A politikai részvétel és képviselet kutatása a demokrácia-kapacitás növelése érdekében [2008])



Végezetül a kutatás azt is vizsgálta, hogy a válaszadók miképp vélekednek a közvetlen államfőválasztásról. A megválasztás módja több összefüggésben is feltűnik az

elemzésében, így nem érdektelen, hogy mi erről a közvélemény álláspontja. A fenti eredmények tükrében nem meglepőek az 5. ábrán látható eredmények. A magas bizalom mellett (vagy annak ellenére) a válaszadók közel kétharmada, 65,4 százalékuk jobban szeretné maga megválasztani a köztársasági elnököt.

5. ábra: A parlament vagy a polgárok válasszák-e meg a köztársasági elnököt? (A politikai részvétel és képviselet kutatása a demokrácia-kapacitás növelése érdekében [2008])



6. Egyedi magyar politikai vétók vizsgálata

A magyar gyakorlatnak megfelelően a politikai vétók elsődleges tartalmi manifesztuma az államfői átirat. Ezek módszeres összehasonlító elemzése lehetőséget ad a disszertáció központi problémáját esetlegesen magyarázó összefüggések feltárására. Ebben a fejezetben egyenként 1997-től, az első magyar politikai vétó megszületésétől 2010 júniusa végéig elemzem a visszaküldéseket.

A továbbiakban részletesen bemutatandó politikai vétók értékeléséhez a vizsgált időszak politikai változásait érdemes röviden áttekinteni mind a kormányzáshoz szükséges országgyűlési többség összetétele, mind az államfőt megválasztó országgyűlési szavazási eredmény összetétele tekintetében. Az első politikai vétó születésének politikai ciklusa az 1994 és 1998 közötti, amelynek kormányzó többségét a Magyar Szocialista Párt (MSZP) adta a Szabad Demokraták Szövetségével (SZDSZ) koalícióban. Ebben az időszakban teljes egészében a második ciklusát töltő, 1990-ig az SZDSZ ügyvivőjeként tevékenykedő Göncz Árpád volt a köztársasági elnök, akit 1995-ben 77,3 százalékos arányban a szavazás első fordulójában választott meg az Országgyűlésben 2/3-dal rendelkező MSZP-SZDSZ koalíció. A szavazás idején egy további jelöltet állított az Országgyűlés: Mádl Ferenc megválasztását 18,5 százalék támogatta. Az Alkotmány értelmében e ciklus végén 2000-ben már nem volt újraválasztható Göncz Árpád. Göncz Árpád mindkét politikai vétóját az MSZP-SZDSZ kormányzás idején, tehát az őt megválasztó pártok által támogatott kormány idején hozta.

Az 1998-as parlamenti választással a Fidesz Magyar Polgári Párt és a Független Kisgazdapárt koalíciójának támogatásával alakult meg az új kormány. Vizsgált időszakunk első hatalmi társbérlete ez az időszak, ám ez idő alatt politikai vétó nem született.

2000 augusztusától az államfői pozíciót Mádl Ferenc töltötte be, aki – bár ellenjelölt ezen a szavazáson nem volt – mégsem szerezte meg a szükséges támogatást, tehát az összes képviselő 2/3-át, így mandátumát csupán a harmadik fordulóban nyerte el, a sima többség kritériumát messze meghaladva, 69,2 százalékkal.²⁸ Mádl elnök az őt megválasztó Országgyűléssel 2002-ig volt egyidejűleg államfő. Ebben a periódusban

²⁸ Ez az érték a szavazatukat leadott képviselők arányában mutatja az eredményt (ahogy a fenti megelőző százalékos értékek is) az összes képviselő arányában 62,0 százalékot ért el Mádl Ferenc, tehát a 3. fordulóban sem teljesült a kétharmados igény.

három politikai vétó született. A 2002-es országgyűlési választások változást hoztak, ismét az MSZP-SZDSZ koalíciója tudott kormányt alakítani, ezzel újabb hatalmi társbérlet jött létre, amely Mádl Ferenc elnökségének végéig, 2005-ig tartott. Ebben az időszakban az államfő összesen 11 alkalommal emelt politikai vétót.

A 2005-ös államfőválasztások sajátos konstellációban zajlottak: noha az MSZP-SZDSZ koalíciónak továbbra is többsége volt az Országgyűlésben, a koalíciós partnerek nem tudtak megállapodni, mivel az MSZP jelöltjét, a szavazáskor ténylegesen is jelölt Szili Katalint a SZDSZ frakciójának többsége nem támogatta, és ezek a képviselők távol maradtak a voksolástól. A koalíció vékony többsége ebben a helyzetben elégtelennek bizonyult, és két sikertelen forduló után a Fidesz és Magyar Demokrata Fórum által jelölt, de korábban civilek által is a képviselők figyelmébe ajánlott Sólyom László nyerte meg a szavazást rendkívül kis többséggel, 50,3 százalékkal.²⁹ Ezzel a szavazással sajátos módon megszakítás nélkül folytatódott a hatalmi társbérlet, amelyet a 2006-os országgyűlési választások még további négy évre prolongáltak. Sólyom László így ciklusa összes politikai vétójáról hozott döntését ebben a viszonyrendszerben hozta.

6.1 Országgyűlési képviselők összeférhetetlensége – 1997. 01. 02

6.1.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 1996. december 17-én fogadta el a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosítását. A javaslatot még szeptember végén Bihari Mihály, akkor a Magyar Szocialista Párt frakciójához tartozó képviselő nyújtotta be képviselői indítványként. A törvény elfogadása jelentős vitát követően széleskörű támogatást élvezett, ám az SZDSZ részéről Hankó Faragó Miklós visszavonta támogatását, mert két pontban markánsan eltérő álláspontot képviselt. E két téma a gazdasági összeférhetetlenség szabályozása, illetve a törvény hatálybalépése.

Sajátos a politikai környezete ennek a vétónak, hiszen az előterjesztő, majd a törvényt megszavazó parlamenti többség azonos politikai oldalon áll a köztársasági elnökkel. Ismerve az MSZP-SZDSZ koalíció konfliktusokkal tagolt történetét, kézenfekvő válaszként felmerül, hogy az eredendően SZDSZ-es politikus köztársasági

²⁹ Az összes képviselő arányában ez az érték 47,9 százalék volt. Ez az érték is mutatja a szavazás sajátosságát, amelyben a jelölt győzelmének szükséges feltétele volt, hogy a SZDSZ képviselőinek többsége nem vett részt a voksoláson. Mindez az eleve minimális kormánytöbbség következtében tudott ilyen fontos körülménnyé válni, mert amúgy így is ezen a szavazási fordulón vett 1990 óta a legtöbb képviselő részt, 368 leadott szavazattal.

elnök ebben a vitában egykori pártja álláspontjának védelmében cselekedett. Ezt a vélekedést különösen megalapozottá teszi, hogy az SZDSZ vitatta az előterjesztést.

Mégis a kép bonyolultabbnak tűnik ennél, hiszen a szavazáson valamennyi jelenlévő SZDSZ-es képviselő támogatta a törvény elfogadását. Nem szavazatokban kifejezett ellenvéleményt csak a Fidesz frakciója fogalmazott meg, a többi parlamenti erő jellemzően tartózkodott. Érdekes azonban a szocialisták szavazatainak megoszlására is figyelemmel lenni, mert a vétó valódi motivációja szempontjából hasznos információra ebben a körben lelhetünk. Természetesen az elfogadáshoz szükséges többséget, a jelenlévők 2/3-át a szocialisták voksaival kényelmesen sikerült 224 igennel biztosítani (70,66 százalék). Ugyanakkor a szocialisták között 5 képviselő nemmel szavazott, 10 képviselő tartózkodott, feltűnően sokan voltak távol is, összesen 34-en.

Boldvai László, Csintalan Sándor, Nagy Sándor, és még sokan nem mondtak igent a törvényre. Fillő Pál, Pál László, vagy Schalkhammer Antal, akik egyenesen nemmel voksoltak, világosan jelzik, hogy az MSZP gazdasági lobbijának erős embereiről van szó. Bauer Tamás SZDSZ-es képviselőként vett részt a vitában. Kérdésemre ő is úgy emlékezett, hogy a szocialisták gazdasági lobbija ellenezte legjobban a módosítást, különös tekintettel arra, hogy e kör néhány tagja közvetlenül is érintett volt, Pál László, aki akkor a MOL elnöke volt, az új összeférhetlenségi szabályok miatt mondott le képviselői mandátumáról.

6.1.2 A politikai vétó érvelése

A rendszerváltozás utáni idők első magyar politikai vétóját megtestesítő államfői átiratot Göncz Árpád Gál Zoltánnak, az Országgyűlés akkori elnökének címezte. A háromoldalas dokumentum összesen tíz pontba rendezi az államfő kifogásait. A szöveg bőséges tartalma ellenére azért maradt relatív rövid, mert az egyes kifogásokhoz lábjegyzetben hivatkozta be csupán a visszaküldött törvényben a vitatott pont helyét, de azt nem írta le ismét vagy mutatta be részletesen.

Az első pont, amely a törvény születésének politikai környezetét ismerve a tényleges okot is megfogalmazta, öt további alpontra bomlik. Ezekben az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére hivatkozott Göncz elnök, amely a személyek közti mindennemű különbségtétel tilalmára vonatkozik. Ennek fényében tartotta aggályosnak, hogy a módosításban különbséget tettek különböző kritériumok szerint országgyűlési

képviselők és gazdasági társaságok között. E felsorolás első pontjában rejlik egy különösen fontos panasza a törvény ellenzőinek: csak a mandátum fennállása idején keletkezett koncessziós társaságnál meglévő vezetői jogviszony tiltása.

E pont több szempontból is érdekes. A személyek megkülönböztetésének tilalmát előíró alkotmányos normát a részletes felsorolásokban jogi személyekre, gazdasági társaságokra is kiterjeszti, amely az Alkotmánybíróság egyik vonatkozó határozata szerint lehetséges.³⁰ Viszont az egész kifogás alapja egy alkotmányos normával való ütközés, ami elvileg megkérdőjelezi, hogy Göncz elnök jól választott-e, hiszen ha a neki aláírásra megküldött törvényben alkotmányellenes rendelkezést talál, akkor a törvényt el kell küldenie előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz.

A kifogások ismertetésének ráadásul további két pontja is az Alkotmány előírásaival szembeni ütközésre utal. A 9. § (1) és (2) bekezdése alapján kritizálja Göncz elnök, hogy a törvény különbséget tesz köztulajdon és magántulajdon között, illetve korlátozza a gazdasági versenyt. E kifogások megint felvetik annak kérdését, hogy miért nem az Alkotmánybírósághoz címezte kifogásait az államfő.

További hat pontja a kifogásoknak már alkotmányos vagy törvényi hivatkozás nélkül érvel, bár a hozzátartozók személyes adatainak védelmére akár további alkotmányos hivatkozást is találhatott volna a levél szerzője. Kifogásolja továbbá, hogy etikai követelményeket – képviselői befolyás fel nem használását – kezel a törvény összeférhetlenségi szabályként. A hatálybalépés harminc napos megállapítása önállóan is kifogás tárgya, mivel az államfő szerint ennyi idő nem elég, hogy az Országgyűlés részletesen szabályozza az új összeférhetlenségből fakadó eljárási szabályokat. Két további kifogás a szankciók, illetve az ezekkel kapcsolatos eljárások problémáit veti fel, végül az ajándékokról szóló kimutatás komolyságát is félti Göncz elnök attól, hogy a szabályozás nem tartalmaz alsó értékhatárt.

Az utolsó pont annyiban eltér az előzőektől, hogy nem konkrét megoldást vagy rendelkezést kifogásol, hanem a törvény egy lehetséges negatív hatását a politikai versenyre azáltal, hogy a szűkre szabott összeférhetlenségi szabályok eltántoríthatnak potenciális személyeket a képviselőjelöltség vállalásától. Ez a pont attól különleges és kiemelkedő, mert a politikai vétó egy olyan lehetőségét vetíti előre, amely elvonatkoztat az egyes törvények konkrét megoldásának taglalásától, kritikájától, és összességében tekinti a lehetséges hatást. Ezzel a megoldással többször találkozunk a későbbiekben.

³⁰ 59/1992 AB határozat

Összefoglalva a visszaküldést megállapítható, hogy a hatáskör első alkalmazásakor a köztársasági elnök alapos munkát kívánt végezni, és talán a szükséges vagy elvárható mértéket is meghaladóan igyekezett érvelését alátámasztani. Ennek a törekvésnek egyfajta vadhajtása, hogy kimondva három, de ténylegesen négy alkotmányossági kifogás is szerepel a levélben.

6.1.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés a visszaküldött törvényt 1997. február 25-én tárgyalta újra. A napirendi pont megvitatása nem vett sok időt igénybe, összesen tíz, többnyire egy-két perces hozzászólásokban a résztvevők többsége érezhetően igyekezett gyorsan túlesni a vitán arra való hivatkozással, hogy a visszaküldés alapján beadott módosító indítványokat az illetékes Alkotmányügyi Bizottság nem támogatta, így az Országgyűlés elé a módosítás nélküli ismételt elfogadás került.

Két esemény jelentett csupán eltérést a sima, akadálymentes ismételt elfogadási eljárástól. Az egyik Géczi József Alajos, szocialista képviselő hosszú felszólalása volt, amelyben a törvényt ellenző, és annak módosításában érdekelt szocialisták érveit rekonstruálta. A politikai vétó további magyarországi karrierje szempontjából különösen érdekes szavakkal zárta felszólalását:

„Azt gondolom, hogy ezen módosító javaslatok többsége elfogadható lett volna, amennyiben egy kicsit szerényebbnek méltóztatik lenni az Országgyűlés, és ha úgy tetszik, jobban méltányolja a Magyar Köztársaság elnökének a javaslatait, levelét. Ebben az esetben ilyen garanciák növelése minden könnyedséggel megvalósulhatott volna, ráadásul ezek semmiféle eddigi politikai kompromisszumot nem veszélyeztettek volna, de végül is mások, a többség másképp döntött. Meg kell mondjam, lelkiismereti kötelességemnek tartottam azt elmondani, hogy ebben az esetben igenis azt tartom a parlament kötelességének, hogy ha a köztársasági elnök úr él az alkotmányos jogával, azt vegye komolyan, és próbálja ezeket az észrevételeket beépíteni a törvénybe.”

(<http://www.parlament.hu/naplo35/248/2480311.htm>)

Ez az idézett szöveg lényegében a disszertáció egyik központi problémáját érinti. A képviselő – nyilván éppen aktuális érdekeit is szem előtt tartva – elemeli a politikai vétó intézményét a közjogi lehetőségek adta kerettől, azaz a sima ismételt elfogadás lehetőségétől, és olyan, közjogilag nem, inkább morális alapon létező kötelezettséget,

parancsot állapít meg, amelynek értelmében az Országgyűlésnek figyelemmel kell lennie a visszaküldés érvelésére.

A másik esemény Nagy Sándor nevéhez fűződik. Egy akkor még létező, később eltörölt, majd a 2012. január 1-étől hatályos új Alaptörvény értelmében hasonló formában ismét létező jogintézmény jegyében ötven képviselőtársával előzetes normakontrollt kért a törvényről az Alkotmánybíróságtól. Erre a körülményre hivatkozva kérte, hogy a törvény végszavazását halassza el a parlament. Hack Péter válaszában viszont ezt a Házsabálytól való eltérésnek minősítette, amihez viszont a képviselők négyötödének hozzájárulása lett volna szükséges, így végül a döntés megszületett, amelynek értelmében ugyan az első elfogadáshoz képest rosszabb arányban (67,58 százalék), de a szükséges jelenlévő képviselők 2/3-ának megfelelő arányban ismételtén elfogadták a jogszabályt, amely így hatályba léphetett.

6.2 Állami vagyon térítés nélküli átadása – 1997. 01. 03

6.2.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 1996. december 19-én fogadta el az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény módosítását. A benyújtó három SZDSZ-es képviselő volt Bauer Tamás, Dornbach Alajos és Tardos Márton. Nagyon sok vonatkozásában hasonlít ennek a törvénynek a sorsa az előzőekben tárgyalt, egy nappal korábban megvétózott törvénymódosításhoz. Itt is egyfajta koalícion belüli feszültséggel magyarázható az események sora, amelyek végül a kormánykoalícióval azonos oldalon álló köztársasági elnök vétójához vezettek.

Göncz Árpád ezúttal egykori saját pártja képviselőinek oldalán állt, és az ő véleményüket tükrözte a vétóról hozott döntése. Első olvasatra ez meglepő lehet, hiszen a törvényjavaslatot három SZDSZ-es képviselő nyújtotta be. Csakhogy a részletes vitában a nagyobbik koalíciós oldal, és különösen annak termelészövetkezeti lobbija módosító javaslatai révén annyira megváltozott a törvény, hogy a három eredeti előterjesztőből egyedül Bauer Tamás támogatta, Dornbach Alajos nem szavazott, Tardos Márton pedig tartózkodott.

Az előterjesztők eredeti szándéka az volt, hogy az akkor egy éve hatályban lévő, közkeletű nevén privatizációs törvényt úgy módosítsák, hogy a lehetséges visszaélésekkel szemben több garanciát tartalmazzon. Több vitatott pont közül kiemelkedett az ingyenes vagyonátadás körében a szövetkezeteknek történő ingyenes

vagyonátadás lehetősége. Az eredeti szövegjavaslatban ez a lehetőség nem szerepelt, Puch László, szocialista képviselő kapcsolódó módosító javaslatára került bele törvénybe egy bekezdés, amelynek értelmében kivételesen indokolt esetben, a kormány döntése alapján az ÁPV Rt. térítés nélkül adhat át állami vagyont szervezeteknek fel nem osztható szövetkezeti tulajdonba.³¹ A törvényjavaslatot 186 igennel, szocialista és szabaddemokrata támogatással fogadta el az Országgyűlés.

6.2.2 A politikai vétó érvelése

Göncz Árpád második és egyben utolsó politikai vétójának átirata a magyar politikai vétózás történetének egyik legrövidebb visszaküldő levele.³² Az alig féloldalny szöveg célratorően, és minden különösebb körülírás nélkül a törvény egyetlen rendelkezésére fókuszál, mégpedig a törvény vitájában is központi helyet elfoglaló ingyenes vagyonátadás problémájára.

Göncz elnök nem fejt ki, hogy milyen konkrét kifogásai vannak az adott rendelkezéssel szemben csupán az Alkotmány 9. és 12. szakaszainak együttes érvényesülésére hivatkozik, amiből következtetni lehet, hogy az államfő, miközben elismeri a szervezetek alkotmányosan elismert fontosságát, kritikusnak tekinti, hogy tulajdoni formát tekintve nem egyenlő mércével mér a törvény. Érdekes azonban, hogy a „szövetkezet” szó nem is szerepel a szövegben. Úgy tűnik, mintha az érvelés középpontjában álló problémát nem szeretné egyértelműen a levélben kibontani, azt inkább meghagyja a hivatkozott normák mögé rejtve, kódoltan.

Ha az egy nappal korábban született vétó átiratát nem láttuk volna, arra lehetett volna következtetni, hogy a kiforratlan, új hatáskörgyakorlás miatt még hiányoznak azok a rutinok, amelyek erőteljesen, jól kifejtett formában érvelő visszaküldő levél születését eredményezhették volna. Az egy nappal korábbi dokumentum azonban ezt cáfolja. Igaz, hogy annak megírásakor is egyfajta tömör eljárást követtek, amikor a kifogásolt rendelkezéseket csak lábjegyzetben hivatkozták, és nem tekintették célnak a részletes kiírását. Ez a szöveg azonban a tömör megfogalmazásban olyan messzire megy, hogy felmerül az Alkotmányban szereplő „észrevételeinek közlésével” kritérium teljesülésének kérdése is. Az egy nappal korábbi visszaküldéshez hasonlóan ebben a levélben is felmerül az Alkotmányra hivatkozás, alkotmányos értékekkel szembeni

³¹ Puch László később az MSZP pénztárnoka lett, korábban pedig szövetkezeti karrierjéről és szövetkezeti kapcsolatrendszeréről volt ismert.

³² Körülbelül azonos terjedelmű Mádl Ferenc 2001. június 22-ei levele is.

ütközés. Ez okot adhatna az alkotmányossági vétóra, és a tömör levélből természetesen nem derül ki, hogy az államfő miért nem ezt az utat választja.

6.2.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 1997. február 25-én tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A vitában tizenharc, zömében egy-két perces hozzászólás hangzott el, majd az első elfogadáshoz közel hasonló arányban újra elfogadták a jogszabályt, amely így hatályba léphetett. Érdekesség, hogy immár mind a három eredeti szabaddemokrata előterjesztő igennel szavazott.

Újdonság a másik, szintén ezen az ülésen napirendre tűzött újratárgyaláshoz képest, hogy Orosz Sándor MSZP-s képviselő módosító javaslatával tárgyalta újra a törvényt. Ez a javaslat az államfő által kifogásolt részt érinti, de tartalmi jelentősége elhanyagolható, és talán nem túlzás a politikai vétó intézményének kicsúfolásaként is értelmezni. A kifogásolt bekezdésben ugyanis az „állami vagyont szervezeteknek fel nem osztható szervezeti tulajdonba” szöveg helyett a módosítás az „állami vagyont szervezeteknek fel nem osztható szervezeti tulajdonba” szöveget javasolja, azaz a többes számból egyes szám lesz.

A tartalmilag üres módosítás értelméről az újratárgyalás vitájában semmiféle adalék nem hangzott el, hiszen a felszólalók inkább a szervezeti formáról általában fejtették ki véleményüket. A módosítás értelmére egyetlen magyarázat található: a törvényhozó nem szeretne volna, ha kimondható az ismételt elfogadással kapcsolatban, hogy a kifogásolt törvényt módosítás nélkül fogadta el az Országgyűlés. Hogy ezen az elméleti eshetőségen mennyiben segített egy teljeséggel inadekvát módosítás, az nem derül ki a dokumentumokból. Minden esetre Göncz Árpádnak ez az eljárás nem hozta meg a kedvet ahhoz, hogy hatáskörével a továbbiakban is éljen: ciklusa maradék három évében többet nem emelt politikai vétót.

6.3 Pénzügyi tárgyú törvények módosítása – 2001. 06. 22

6.3.1 A törvény politikai környezete

Mádl Ferenc köztársasági elnök első politikai vétóját hivatalba lépése után több mint egy évvel emelte. Nem csupán az új államfő ciklusának, de az első Orbán-kormány időszakának is ez volt az első és egyetlen politikai vétója, így ez maradt az államfő és a kormány hatalmi együttállásának időszakában is az egyetlen visszaküldött törvény.

A politikai vétó szempontjából a törvény témája, és politikai beágyazottsága ezúttal irreleváns. Csak a dokumentáltság kedvéért érdemes rögzíteni, hogy az a visszaküldött törvény javaslatát a kormány a pénzügyminiszteren keresztül nyújtotta be, és az Országgyűlés a Fidesz az FKgP és az MDF képviselőcsoportjának támogatásával, nagy többséggel fogadta el. A köztársasági elnök döntése szempontjából ezúttal a törvényhozás eljárási történetét, annak is az utolsó szakaszát kell felidézni.

A kormány 2001. március 5-én nyújtotta be a törvényjavaslatot, amelyet az Országgyűlés március 30-án kezdett meg általános vitában tárgyalni. A törvényjavaslathoz különböző módosító indítványok érkeztek be, a többi között Perlaki Jenő, a Fidesz képviselője módosító indítványa március 29-én, amely javasolta, hogy egyetemes postai szolgáltatónak a Magyar Posta Rt.-t kell tekinteni. Az Országgyűlés 2001. május 8-ai ülésén döntött a törvényjavaslatokhoz beérkezett módosításokról, és támogatta Perlaki Jenő fenti indítványát, amely bekerült az egységes javaslatba. Az egységes javaslat elkészítését követően azonban az alkotmányügyi bizottság jogásza kezdeményezte a Pénzügyminisztérium felé, hogy ez a bekezdés a törvényben ne a 79. § (5) bekezdésben, hanem új bekezdésként a 84. § (2) bekezdésében szerepeljen. Mivel ez a javaslat nem érintette a módosítás tartalmát, ezt a Pénzügyminisztérium és így a kormány is támogatta, elfogadta, és az a benyújtott, zárószavazás előtti szövegben így is szerepelt.

A Pénzügyminisztérium átküldött az Országgyűlésnek egy zárószavazás előtti javaslatsort, amely tartalmazta, hogy a fenti módosítás a 79. §-ból kerüljön ki, és új bekezdésként a 84-§-ba kerüljön be. Az alkotmányügyi bizottsági ajánlás elkészítésekor a módosító javaslat két összefüggő eleméből azonban csak az egyiket tüntették fel, azaz a 79. §-ból a kérdéses rész elhagyták, míg az új bekezdés a 84. §-ba nem vették fel, a bizottság anyaga így végül a módosítást nem tartalmazta. Az alkotmányügyi bizottság ülésén senki nem észlelte a hibát, így a bizottság a kormányjavaslat második eleméről, tehát a módosítás új helyre beillesztéséről nem szavazott. Az Országgyűlés szintén a hiányosan kiadott ajánlás alapján szavazott május 29-én, 175, zömében kormánypárti igennel elfogadták a javaslatot.

A zárószavazás által elfogadott javaslatok így ellentétesek voltak az Országgyűlés korábbi döntésével, hiszen az egyetemes postai szolgáltatóra vonatkozó mondatot nem tartalmazták, holott ezt korábban az Országgyűlés elfogadta. Az Országgyűlésnek már csak ezért is korrigálnia kellett a saját korábbi határozatával ellenkező tartalmú döntést.

Az Országgyűlés elnöke a kijavítás érdekében kérte a köztársasági elnököt, hogy emeljen politikai vétót a hibásan elfogadott törvénnyel szemben.

A látszólag egyértelmű helyzetet két körülmény bonyolította. Egyrészt az elnöki hivatalon belül volt olyan álláspont, amely szerint a politikai vétó nem ilyen helyzetek megoldására szolgáló államfői hatáskör, és az adott probléma megoldható, ha a hatályba lépő törvényt az Országgyűlés ismét módosítja. Másrészt problémát okozott még, hogy Mádl Ferenc mire értesült az adminisztratív hibáról, addigra már – korábban problémát a törvényben nem látva – aláírta azt, és az aláírt dokumentumok meg is érkeztek a hivatalos lap, a Közlöny kiadójához. A vétóról született döntés pillanatában a törvény még nem jelent meg a Közlönyben, így nem emelkedett jogerőre, de az ügyből a nyilvánosság előtt kisebb vita keletkezett abban a jogelméleti kérdésben, hogy egy törvény hatályba lépése a köztársasági elnök aláírásával, vagy a hivatalos lapban megjelenéssel teljesedik be.

6.3.2 A politikai vétó érvelése

Az ügy egyértelműsége tükröződik az átirat rövidségében és lényegre törő megfogalmazásában. Hasonlóan Göncz Árpád második vétójához ez a szöveg is csupán fél oldalt tölt ki. Értelemszerűen nem foglalkozik a törvény tartalmával, céljaival, és még a vitatott módosítás tartalmát sem írja le. Utal viszont az Országgyűlés elnökének hozzá intézett levelére, amelyben Áder János jelezte: adminisztratív hiba történt a törvény elfogadásakor, így nem az Országgyűlés korábban kinyilvánított szándékának megfelelő szöveg érkezett meg aláírásra az államfőhöz.

Mádl Ferenc levelében utalt arra, hogy áttekintette a törvény előkészítése során keletkezett dokumentumokat, amelyek igazolták a házelnök állításait, így elfogadva kérését visszaküldi megfontolásra a törvényt. Bizonyára szintén az ügy egyértelműségéből fakad, hogy az államfő nem is fogalmazott meg konkrét kérést az Országgyűlés felé, nem nevezte meg, hogy milyen módosítást vár a törvénytől, hiszen számolt azzal, hogy az ügy szereplői pontosan tudják, mi a teendőjük.

6.3.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2001. június 26-án, tehát csupán négy nappal a visszaküldés után tárgyalta a visszaküldött törvény ismételt elfogadásáról. Az eljárás sajátosságaira, precedens nélküliségére hivatkozva az ellenzéki képviselőcsoportok két hullámban is támadták az eljárást. A szocialisták részéről Katona Béla még napirend előtti felszólalásában jelezte kifogásait, és bejelentette, hogy tiltakozásul pártja nem is vesz

részt a Ház további munkájában. A szabaddemokraták a vitában képviselőjük révén részt vettek, aki kemény kritikával illette az eljárást, de a szavazástól ez a frakció is távol tartotta magát.

Végül az eredeti elfogadásnál nagyobb számú igennel, a szocialisták és szabaddemokraták távolléte miatt nem szavazatok nélkül, a MIÉP tartózkodásával – az eredeti szavazásnál nemmel szavaztak – az Országgyűlés elfogadta a törvényt, amely hatályba lépett. Az eljárással szemben kritikus ellenzéki képviselők az ismételt elfogadást követően Alkotmánybírósághoz fordultak azt kérve a testülettől, hogy állapítsa meg nem sértette-e alaptörvényt az államfő a politikai vétó ilyen formájú alkalmazásával. Amint azt az 5.1-es alfejezetben részletesen is bemutatom, az AB nem tartotta megalapozottnak az indítványt, viszont határozata indoklásában több fontos tisztázó megállapítást tett a visszaküldési hatáskör természetéről.

6.4 Szociális törvény módosítása – 2002. 12. 23

6.4.1 A törvény politikai környezete

Mádl Ferenc a 2002-es országgyűlési választások eredményeként létrejött hatalmi társbérlet első politikai vétóját az új parlament első őszi ülészakájának végén emelte. Az Országgyűlés 2002. december 17-i ülésnapján fogadta el az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló törvényt. A törvényjavaslatot 2002. október 31-én nyújtotta be az egészségügyi, szociális és családügyi miniszteren keresztül a kormány.

A törvényhozási terminológia szerint salátatörvénynek nevezett megoldásban a módosító törvény több törvény egyes rendelkezéseit is érinti a gyermekekre, a gyermeket nevelő családokra, az idősekre és a fogyatékkal élők különböző életviszonyaira koncentrálva. Egyebek mellett a törvényjavaslat célja volt, hogy a Medgyessy-kormány un. második száznapos programjának egyik vállalását, a nyugdíjas szülők gyerekgondozási segélyre jogosultságát megteremtse.

Ellenzéki kritika több irányból is érkezett a törvényre. A Fidesz egyik felszólalója a vitában magát a formát, azaz a salátatörvény-megoldást támadta. Arra utalt, hogy átfogó, egy-egy területet egészében érintő módosítások helyett a kérdéses módosításcsomag belenyúl több törvénybe egységes koncepció nélkül. A salátatörvény-megoldás egyébként különösen az egészségügyi és szociális területen volt gyakori a szocialista-liberális kormányzás idején. A megoldás lényege, hogy félévente a minisztériumok összegyűjtötték a legkülönbözőbb témájú szabályozási – jellemzően törvénymódosítási – igényeiket, és ezeket a parlament mindkét ülészakán egy-egy

törvényjavaslatban összecsomagolva benyújtották. Az egyes részletek kritikája mellett külön megjelent egy markáns kifogás a vitában: az egyházak által fenntartott oktatási és szociális intézményeket tömörítő Egyházi Fenntartók Tanácsának megszűnése, és ezzel egyidejűleg az ilyen intézmények finanszírozásának változása, amely a kritika szerint hátrányosan érintette volna a fenntartókat.

A törvényt végül 194 igen szavazattal, a kormánypártok támogatásával, az ellenzéki pártok szavazástól távolmaradásával fogadta el az Országgyűlés. Egyúttal arról is döntöttek hasonló arányú támogatással, hogy az Országgyűlés elnöke kérje a köztársasági elnöktől a sürgős, tehát öt napos kihirdetést. Erre azért volt szükség, mert a törvény több rendelkezése már a következő év január 1-jétől hatályba lépett volna, így ha az államfő kihasználja a rendelkezésére álló tizenöt napot, a kihirdetés átcsúszhatott volna januárra.

6.4.2 A politikai vétó érvelése

Az egy teljes oldalas államfői átiratban Mádl Ferenc a módosításcsomag egyetlen elemét emelte ki, azzal kapcsolatban jelezte egyet nem értését. Ez a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvénynek a szociális alapellátásokra vonatkozó részét módosító két rendelkezés volt. Az indoklásban röviden, célratorően fejtette ki kifogását, amelyet egyetlen érveléssel támasztott alá.

Az ellenzéki – Fidesz-es és MDF-es képviselők által is artikulált – egyik domináns kifogást tett az államfő vétójában magáévá: nem látta megnyugtatóan szabályozva a közszolgáltatást nyújtó egyházi szociális intézmények finanszírozását. Hivatkozva különböző jogszabályokra és megállapodásokra az állam és az egyház közötti partneri együttműködést tekinti célnak Mádl elnök. A törvény visszaküldésével az Országgyűlést arra kéri, hogy fontolja meg, mennyiben érinti hátrányosan a bevezetendő szabályozás azokat az állampolgárokat, akik a szociális alapellátásokat egyházi intézményben kívánják igénybe venni. Konkrét módosítási igény megfogalmazása nélkül általában kér levele végén olyan szabályozást az Országgyűléstől, amelynek révén az állami és önkormányzati szervek, valamint az egyházak együttműködése az egyenrangú partnerség szellemében valósul meg.

Fontos látni, hogy az államfői átiratban megfogalmazott konkrét igény kifejezésén túl van egy látens hatása is a vétónak, amely összefügg a sürgős kihirdetés igényével. A pár nappal az év vége előtt született vétó ténye ugyanis lehetetlenné tette, hogy a törvény egyes rendelkezései január 1-jétől hatályba lépjenek. Ennek az egyedi esetnek a

perspektívájából vizsgálva válik a lettországi szabályozás érthetővé, ahol ugyan erősebb többséghez, kétharmadhoz kötik a sürgősségi kihirdetést, de ennek elfogadása egyúttal kizárja a politikai vétó lehetőségét is.

6.4.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés legközelebb a téli szünet után, 2003. február 4-én tudta napirendjére tűzni a visszaküldött törvény újratárgyalását. Az újratárgyalás során szenvedélyes vita alakult ki, amelynek központi eleme a visszaküldéssel érintett törvény szövegének értelmezése, de az egyház és az állam kapcsolatának témája alkalmat adott arra is, hogy a témában általánosabb érvényű, szimbolikus érvek is elhangozzanak.

A vitának azonban volt egy különös, a politikai vétó intézményét általánosan érintő hozzászólása. Surján László, a Fidesz képviselője a következő szavakkal kezdte a felszólalását:

„A magyar alkotmány azt mondja ki, hogy ha a köztársasági elnök megfontolásra visszaküld egy törvényjavaslatot a parlamentbe, akkor a parlament a törvényt megtárgyalja. Szó sincs záróvitáról. Amit itt ma elkövetünk, az egy alkotmányellenes ügyrendi eljárás. Ugyanis egy normális törvényt föltételezve, az összefüggésekből kiragadva néhány paragrafust, nem lehet a dolgot megtárgyalni.”

http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uln=46&p_felsz=41&p_felszig=99&p_aktus=9

Nyilván a parlamenti képviselőknek nem lehetett különösebb rutinjuk a visszaküldött törvények újratárgyalásának ügyrendi eljárásáról. Ezért fordulhatott elő, hogy a vita hevében az egyébként teljesen házszabályszerű eljárást, amelynek 110. §-a értelmében a visszaküldött törvényt a zárószavazás előtti vita szabályai szerint kell tárgyalni, a képviselő alkotmányellenesnek vélt.

A törvényt nem módosítás nélkül fogadta el az Országgyűlés, ám a kormány által benyújtott és elfogadott módosítások kizárólag a későbbre tolódott hatálybalépésből fakadó problémák orvosolására korlátozódtak. A köztársasági elnök kifogásaira a módosítás a legkisebb mértékben sem reagál. A törvényt végül ebben a módosított formában a korábbihoz hasonló számú támogató szavazattal, de ezúttal az ellenzék aktív jelenlétének köszönhetően több nem szavazattal az Országgyűlés ismételten elfogadta és az hatályba lépett.

Fontos ezen a ponton megjegyezni, hogy önmagában az a tény, hogy az Országgyűlés az újratárgyalás alkalmával módosít a törvényen, még közel sem jelenti azt, hogy a vétó a legkisebb mértékben eredményes volt. Amint láttuk, a módosítás csak a visszaküldéssel keletkezett új helyzet kezelésére, és nem az államfő kifogásainak tényleges megfontolására volt hivatott.

6.5 Kórház-privatizáció – 2003. 06. 23

6.5.1 A törvény politikai környezete

Az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló törvényt az Országgyűlés 2003. június 16-i ülésnapján fogadta el. Ez a jogszabály a 2000-es évek nagy vitájának, az egészségügyi ellátás részleges piaci alapokra helyezésének egyik fontos állomása volt. Az Országgyűlés 2001 végén fogadta el az első Orbán-kormány második egészségügyi minisztere, Mikola István által beterjesztett kórháztörvény-javaslatot. A 2002-es országgyűlési választások után az MSZP-SZDSZ többség e javaslat több elemét felfüggesztette. A Mikola-féle kórháztörvény és a 2003-as jogszabály sok tekintetben egymás inverzének tekinthető. Alapvető különbség közöttük, hogy a 2001-es szabályozás nem engedte profitorientált vállalkozások tulajdonszerzését, ez a törvény viszont lehetővé tette. A politikai vétók történetében nem utoljára került napirendre a téma. Már a törvényjavaslat országgyűlési benyújtását megelőzően, a kormány terveinek nyilvánosságra kerülését követően komoly közéleti vita bontakozott ki, és az egyes érintett csoportok tagjai részéről jelentős ellenállás mutatkozott.³³

A helyzetet jól illusztrálja, hogy a törvény parlamenti plenáris karrierjének első pillanatában, az általános vita kezdetén a napirendi pontot előadó, a törvényjavaslatot benyújtó kormány nevében felszólaló Csehák Judit egészségügyi, szociális és családügyi miniszter felszólalása megszólítást követő első mondatában azonnal cáfolt:

„A törvényjavaslat, amelyiknek a tárgyalását most kezdjük meg, a betegek számára közpénzből vásárolt egészségügyi szolgáltatásokról, ezek működési szabályairól, és nem a kórházak eladásáról, kötelező privatizációjáról, nem a betegek anyagi terheinek a növekedéséről szól.”

(http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uln=64&p_felsz=18&p_szoveg=&p_felszig=18)

³³ A Magyar Orvosi Kamara 2003. június 14-ei küldöttgyűlése például határozatban szólította fel a miniszterelnököt, hogy vonja vissza törvényjavaslatot

Ez a mondat jól összefoglalja a törvény politikai környezetét, hiszen elég csak a benne foglalt állítások előjelét megváltoztatni, és máris rekonstruálható az ellenzék álláspontja. A kormány bármennyire is bizonyítani próbálta a nyilvánosság legkülönbözőbb felületein, hogy a törvény nem a tulajdonosváltást helyezi középpontjába, a közbeszédben a törvény „kórház-privatizációs” jelzővel gyökeresedett meg.

A törvény megalkotásának motivációjaként kormányrésztől leginkább egy korábbi, még az előző kormányzati ciklus idején született törvényre hivatkoznak, amely lehetőséget biztosított az egészségügyi szolgáltatások terén bizonyos korlátozásokkal a magánosítás megindítására. Ezt a folyamatot minősítette a kormány szabályozatlannak és átláthatatlannak, és ezt a helyzetet kívánta az új törvénnyel orvosolni. Ez az új szabályozás az állami és önkormányzati tulajdonú egészségügyi szolgáltatók számára lehetőséget biztosított volna arra, hogy a forma korábbi korlátai nélkül bármilyen gazdasági társasággá alakuljanak, és ezzel megnyíljon a lehetőség akár pénzügyi, akár szakmai befektetők belépésére.

Az ellenzéki kritika egyrészt hiányolta az új szabályozásból azokat a garanciákat, amelyek az egészségügyi ellátás színvonalának esését kizárták volna új tulajdonos megjelenése esetén. Felmerült továbbá, hogy szakmai befektetők megjelenésével nem zárható ki az a cél, hogy az új tulajdonos inkább lesz a piac megszerzésében, és nem a megvásárolt konkrét intézmény színvonalas működtetésében érdekelt. Harmadrészt aggály merült fel az egészségügyi dolgozók helyzetét illetően, akik munkahelyüket egy esetleges privatizáció során veszélyben érezhették. A törvény vitájában ugyan a kormányoldal megkísérelte az aggályok oszlatását, ám a vitát inkább az érzelmek, indulatok dominálták. Az általános vita három napig, közel kilenc órán keresztül zajlott. A törvényhez rendkívül sok ellenzéki módosító javaslat is érkezett, ám ezek nem befolyásolták a törvény végső, elfogadott formáját. A zárószavazáson név szerinti szavazással 195 kormánypárti igen mellett 164 ellenzéki nemmel a törvényt elfogadták, és egyúttal hasonló támogatottság mellett kérték az Országgyűlés elnökét, hogy kérje a köztársasági elnöktől a törvény sürgős kihirdetését.

6.5.2 A politikai vétó érvelése

Mádl Ferenc kétoldalas írása a törvényt három pontban támadta meg. Egyrészt az államfő tartott attól, hogy a fekvőbeteg szakellátásban tulajdonosként megjelenő, profitra törekvő vállalkozások ismeretlen, nehezen kiszámítható hatású, új elemet

jelentenek majd a kórházi ellátásban, és ezzel a magas szintű ellátáshoz való egyenlő hozzáférés lehetősége jelentősen csökken. Másrészt kifogásolta, hogy a gyógyszer, valamint a gyógyászati segédeszköz gyártásával, forgalmazásával foglalkozó vállalkozások is lehetőséget kaphatnak a privatizációban való részvételre, és így ugyanarra a termékre nézve egyszerre lehetnek eladók és vevők. Véleménye szerint ez a lehetőség árfelhajtó és versenykorlátozó hatású lehet. Végül aggályosnak tartotta azt is a törvény kapcsán, hogy nem készült beható hatástanulmány az alkalmazás lehetséges következményeiről. Azzal érvelt Mádl elnök ehhez a szemponthoz kapcsolódva, hogy egy ilyen, a lakosság egészét érintő kérdésben nem hozható megnyugtató döntés anélkül, hogy a döntésnek az ellátásra és a rendszer egészére gyakorolt hatásai ne legyenek legalább alapjaiban ismertek.

A levél végén megtalálható az átíratok ekkorra már általánossá váló, cselekvésre felszólító bekezdése is, amelyben az államfő nem határozott meg konkrét módosítási irányokat, hanem általában remélte, hogy „jobbító szándékú észrevételei” egy ki nem mondott, de nyilvánvalóan újnak feltételezett törvény megszületését eredményezik. Elvárása szerint ez az új vagy legalább is a fenti, átfogó jellegű aggályokból következően nagyon alaposan módosított törvény „úgy javít az egészségügy helyzetén, hogy az ellátás a társadalom minden rétege számára megfelelő színvonalra emelkedik.”

Az államfői átírat érvelésének típusát vizsgálva valahol félúton található az érték-alapú és a szakmai megalapozottságú forma között. Mindhárom kifogás elvileg a törvény által szabályozni kívánt szakterület egy-egy területére koncentrált, de a levél tömörségéből is fakadóan messze általánosabb a kritika ahhoz, hogy valódi szakmai megalapozottságú aggályként lehessen kezelni az észrevételeket. Különösen a harmadik érv emelkedik el a konkrét terület szakmai kérdéseitől, és sokkal inkább kifejez egyfajta általános bizalmatlanságot a törvényt javaslókkal szemben. Azzal, hogy a nyilvánosság számára nem ismert a hatások előzetes vizsgálata, egyúttal feltételezi a köztársasági elnök, hogy ilyen munkát az előkészítés során nem is végeztek. Fontos megjegyezni, hogy nem minden ellenzéki érv jelenik meg az elnöki vétóban, illetve hogy a vétó tartalmaz olyan elemet, amely az ellenzéki kritikákban nem szerepelt. Mindez fontos tulajdonsága a vétónak ahhoz, hogy ne lehessen az államfői döntést csupán az ellenzéki politizálás egyik további manifesztumaként értékelni.

6.5.3 A politikai vétó eredménye

Rendkívül különös ennek a visszaküldésnek a további parlamenti sorsa, hiszen az nem csupán az adott ügyben jelentett továbblépést, de egyben a politikai vétó magyarországi intézményének fejlődésében is jelentős mérföldkőnek tekinthető. Az Országgyűlés elnöke 2003. június 23-án 10 órakor kapta kézhez a köztársasági elnök átiratát. Aznap 11 órától – meghatározott napirenddel – a parlament rendkívüli ülést tartott, ez volt egyébként a nyári rendkívüli ülősszak negyedik, utolsó napja. A visszaküldött törvény újratárgyalására az Országgyűlés elnöke egy másik rendkívüli ülést hívott össze, mégpedig ugyanerre a napra este 8 órára. A törvény újratárgyalásával kapcsolatos feladatokat a korábbi ülés alatt, azzal egy időben kellett volna elvégezni, ez azonban képtelenségnek bizonyult, és az Országgyűlés ebből fakadóan számos eljárási mulasztást követett el, amelyek közül a visszaküldött törvény újratárgyalása szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy az államfő lehetőséget sem kapott arra, hogy a parlament ülésén részt vegyen.

A zárószavazás előtti vita expozéjában az egészségügyi miniszter jelezte: bár tisztelik a köztársasági elnök tekintélyét, de ennek a törvénynek az ügyében nem engednek, mivel olyan pontokat, megoldásokat tartalmaz, amelyek a kormánypártok választási programjában is szerepelnek. A szónok szerint pedig az államfő hiába kérte, hogy a saját programjukat fontolják meg újra a koalíciós pártok képviselői, mert szerinte komolyan nem vethető fel, hogy saját párttestületeik által is szentesített vállalásaikon ezek a képviselők megfontolás után változtassanak.

A további kormánypárti felszólalók az átirat érveléséből elsősorban arra a pontra koncentráltak, amely szerint hatásában kiszámíthatatlan a profitorientált szereplők megjelenése a szakellátásban. Érvelésük szerint ugyanis ebben az időszakban már jelen van a profitorientált elem az egészségügyi szolgáltatásban, leglátványosabban a házi orvosok területén. Az ő működésük pedig a kormánypárti vélemények szerint illusztrálta a piacosítás jótékony hatásait.

A hozzászólásokat követően a zárószavazás előtt nem egész tíz percen belül tizennégy ellenzéki módosító javaslatot utasított el az ellenzéki képviselők szinte teljes hiányában a határozatképesség határán ingadozó Országgyűlés, majd 192 igen, 2 nem – valójában egy téves szavazás történt, így 193 igen, 1 nem – szavazat mellett a visszaküldött törvényt ismételten elfogadta a parlament. A rendkívüli ülés 20.30 és 21.17 között zajlott, tehát összesen 47 percet vett igénybe.

Ha csak az ismételt elfogadás végéig követjük a törvény sorsát, úgy tűnhet, hogy az államfő politikai vétója eredménytelen volt. Ezen a ponton érdemes visszatekinteni a 3.2-es alfejezetben még csak absztrakt módon kifejtett eredményességi distinkcióra. A politikai vétó közjogi keretein belül vizsgálva, tehát a direkt eredményesség kérdését feltéve, ugyanis ez a vétó a teljesen eredménytelen. A további fejlemények ismeretében azonban vizsgálni kell az indirekt eredményességet is, amely azt a kérdést teszi fel, hogy a megvétózott, majd újra elfogadott törvény ténylegesen hatályba tudott-e lépni, vagy tartósan – az önkényesen megszabott időhatár: öt év – hatályban tudott-e maradni.

A történetek után a törvényre az Alkotmánybíróságnál ösztűz zúdult. Mádl elnök nem kért normakontrollt, mert bizonytalan volt abban, hogy milyen keretek között kérheti egy eredménytelen politikai vétó után. Éppen ezért úgy döntött, hogy alkotmányértelmezést kér az AB-től, amelyben nem csupán ezt a bizonytalanságát kívánta eloszlatni, de a visszaküldött törvény újratárgyalásával kapcsolatos parlamenti követelményekről is kérte a testület állásfoglalását. Az 5.1-es alfejezet tárgyalja az indítványra született határozat hatását a magyar politikai vétó intézményére.

Más szereplők viszont utólagos normakontrollt kértek a kórháztörvény kapcsán. Ezek részben szintén az ismételt elfogadás eljárási problémáira koncentráltak, mások tartalmi alapú kritikákat is megfogalmaztak. Az Alkotmánybíróság egyazon napon – 2003. december 15-én, egymást követő sorszámok alatt hirdette ki a köztársasági elnök értelmező indítványára született határozatát, valamint a törvény normakontrollja kapcsán meghozott döntését. Már az értelmező határozatban is absztrakt módon az AB kifejtette, hogy a szabálytalan újratárgyalási eljárásban ismételten elfogadott törvény „közjogi érvénytelenségéhez vezet”. A törvényt közvetlenül érintő 63/2003-as határozat pedig kimondja a törvény megsemmisítését, de nem tartalmi, hanem kizárólag a másik határozatban is tárgyalt eljárási alapon.³⁴ A kórháztörvény ismételt elfogadásától a megsemmisítéséig kevesebb, mint fél év telt el, így az indirekt eredményesség érvényes ebben az esetben.

³⁴ Az eredményesség szempontjából irreleváns, de a történeti teljesség kedvéért fontos lehet, hogy a Munkáspárt sikeresen népszavazást is kezdeményezett a törvény ügyében, amelyre sor került az AB döntésétől függetlenül 2004. december 5-én. A feltett kérdés így hangzott: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?” A szavazók 65 százaléka igennel voksolt, az akkor hatályos érvényességi feltétel azonban nem teljesült.

6.6 EP tagjainak választásáról szóló törvény – 2003. 11. 11

6.6.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2003. november 3-án fogadta el az Európai Parlament tagjainak választásáról és jogállásáról szóló törvényt. A javaslatot a belügyminiszteren keresztül a kormány nyújtotta be. Egész pontosan ezen az ülésen a törvénynek csupán azokat a részeit fogadta el, amelyek egyszerű többséget igényeltek, míg a törvény egy jelentős részét, amely minősített többséget igényelt volna, az Országgyűlés nem szavazta meg.³⁵

Az elfogadott törvény így egy alkalmazhatatlan torzó lett, és talán először jött létre a magyar politikai vétók történetében, hogy noha közjogi értelemben ilyen kényszer nem értelmezhető, a józanész szabályai szerint Mádl elnöknek nem volt egyszerűen más választása, mint visszaküldeni a törvényt. Ebben a helyzetben jogos a kérdés, hogy miképp születhet meg egyáltalán egy ilyen torzó. A válasz a parlamenti erőviszonyokra, és a választási szabályozás minősített többségű támogatást igénylő elfogadás módjára tekintve könnyen összerakható.

Nem volt teljesen reménytelen, hogy az Országgyűlésben egyszerű többséggel rendelkező kormányoldal tető alá tudjon hozni egy olyan négypárti konszenzust, amelynek megléte alapján a kétharmados támogatást igénylő részek is megkapják a kellő többséget. Az Európai Parlamenti (EP) választások rendszerének alapjaiban, tehát a zárt listás megoldásban, a mandátumszámítási módokban, és még némi bizonytalankodással a bejutási küszöb értékében is végső soron egyetértés volt valamennyi parlamenti párt között.

Az Országgyűlésnek azonban először az EP választási rendszer szabályozásával összefüggésben kellett a külképviseleti voksolás lehetőségét is biztosítania, hiszen erre vonatkozóan alkotmánybírósági határozat is kötelezettséget állapított meg, és a későbbiekben az országgyűlési választások eljárásban is rendezni kellett ezt a hiányosságot. Bevett megoldás azonban a törvény elfogadásakor még nem volt. Az ellenzék a külképviseleteken történő személyes voksolás mellett érvelt, mert csak így érezte biztosítottnak a szavazás titkosságának megőrzését. A kormányoldal viszont egy informatikai megoldással kívánta a távoli voksolást megoldani, ez nem igényelt volna személyes megjelenést a külképviseleteken, ám a konkrét megoldást nem a törvény szabályozta volna, hanem a belügyminiszter rendeletére bízta volna a részletek szabályozását.

³⁵ Ezek a törvény 1-23. §-ai, a 34-37. §-ai, a 45. § (2) és (4) bekezdései, a 46. §-a, valamint a 48-52. §-ig terjedő részei.

Az ellenzék számára elfogadhatatlan maradt ez a megoldás, és az álláspontok egészen a zárószavazásig nem közeledtek. A kormányzó pártok lényegében obstrukcióval és zsarolással vádolták a jobboldalt, hiszen egy feltétlenül és belátható időn belül szükségessé váló szabályozásról kellett volna megállapodni. Az ellenzék viszont nem engedett a külképviseleti szavazás módjában kialakított álláspontjából. A kialakult gyáva nyúl típusú játékban végül mindkét fél azt a stratégiát választotta, hogy nem rántja el a kormányt, ennek megfelelően az egymás felé száguldó autók frontálisan ütköztek: a kormányoldal nem engedett, az ellenzék viszont nem szavazta meg a minősített többséget igénylő részeket, amelyeknél a 195 támogató szavazat nem volt elegendő, a maradékot támogató 193 igen voks viszont annak elfogadásához vezetett. Az így keletkezett roncsot pedig kihirdetésre megküldték az államfő hivatalának.

6.6.2 A politikai vétó érvelése

Mádl Ferenc rövid, alig másfél oldalas átirata kevés támpontot ad a vétók történetét feldolgozni szándékozó utókornak. Első olvasásra is feltűnik, hogy valamilyen rendkívüli és bizonyára az államfő rosszallását is kiváltó helyzetre reflektált az átirat, de hogy pontosan mi váltotta ki ezt a reakciót, arra önmagában a szövegből nem kapunk választ.

Maga az érvelő rész két pontba foglalta a kifogásokat, de lényegében egy érv két megközelítését adta csupán ez a két irány. Egyrészt jelezte, hogy a megküldött törvény nem alkalmas az európai parlamenti képviselők megválasztásának lebonyolítására. Másrészt hozzátette, hogy a törvénynek ilyen módon történt elfogadásával sem ért egyet. A háttér áttekintéséből tudjuk, hogy a végrehajtásra alkalmatlanság az elfogadás sajátos körülményeiből eredt, ezért alkot a két pont egy érvet.

Arra, hogy valami rendkívüliség lengi körül az egész eljárást, leginkább az utolsó, cselekvésre felszólító rész tartalmából lehet következtetni. Itt fejezi ki Mádl elnök azt, hogy a törvény visszaküldésével lehetőséget kíván adni az Országgyűlésnek, hogy jusson valamennyi parlamenti párt számára elfogadható kompromisszumra, és a törvényt alkalmazásra megfelelő formában rövid időn belül elfogadhassa. A leginkább különös a levél utolsó mondata, amelyhez hasonló a vétók történetében máshol nem találhatunk: „Kívánok ehhez az Országgyűlésnek kellő bölcsességet és belátást.”

6.6.3 A politikai vétó eredménye

A jogtechnikai vétók általában eredményesek, és természetesen ebben az esetben sem volt másképp. Az Országgyűlés annyira reménytelennek tartotta a törvény további

sorsát, hogy nem tett kísérletet módosító javaslatokkal végrehajtott korrekcióra, hanem 2003. november 14-én, három nappal a vétót követően határozott a törvényjavaslat visszavonásáról.

A választás szabályozására már a megvétózott törvény visszavonásának napján benyújtott a belügyminiszter egy újabb javaslatot, ám ezt a változatot december 1-jén átdolgozásra visszakérte, és új változatban beterjesztette. Visszatérve a korábbi játékelméleti hasonlathoz az lehet mondani, hogy ebben a szakaszban a kormányoldal úgy döntött, magára veszi a gyáva nyúl szerepét, és elrántja saját autója volánját. Ennek megfelelően a külképviseleti voksolások tekintetében az ellenzék által preferált mód került be a javaslatba, amely alapján a törvényt 2003. december 15-én elfogadta a parlament, és kihirdette a köztársasági elnök.

6.7 MNB-ről szóló törvény módosítása – 2004. 11. 29

6.7.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2004. november 22-én fogadta el a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosítását. A javaslatot nem a kormány, hanem három képviselő jegyezte: Göndör István és Gedei József szocialista, illetve Böhm András szabaddemokrata képviselő. A törvény keletkezésének alapvető előzménye, hogy Járai Zsigmondot, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) akkori elnökét még az előző kormány idején jelölte Orbán Viktor miniszterelnök, akinek kormányában pénzügyminiszterként Járai tag is volt. Az MNB elnökének megbízatása hat évre szól, így a korábbi, más politikai összetételű ciklus végén kinevezett vezető 2007-ig, két szocialista-liberális győzelmet hozó parlamenti választást követően is a helyén maradt.

A monetáris hatalmi társbérlet állandó feszültség forrásává vált. A konfliktusok középpontjában a jegybank kamatpolitikája állt, amelynek eredményeként a forint túlzottan erős árfolyamát többen tarthatatlannak tartották, és 2003 folyamán a túlértékelt fizetőeszköz többször is pénzügyi spekulánsok célpontjává vált. A jegybanki kamatdöntéseket hozó monetáris tanács a turbulens pénzpiaci viszonyok között többször is radikális lépésekre kényszerült, a februári 6,5 százalékos szintről november végére 12,5 százalékra nőtt az irányadó kamatláb úgy, hogy a november 28-ai kamatdöntés egyszerre 300 bázispontot, azaz három százalékpontot emelt az alapkamaton. (www.mnb.hu [2010]) 2002-től 2010 közepéig nézve a kamatok idősorát ez a kamatszint a csúcst jelentette, és jegybank ilyen irányú döntésének egyenes következménye volt, hogy nem engedte a forint árfolyamának esését, a kritikusok

szerint ezzel mesterségesen magasan tartva a kurzust, és ezzel versenyhátrányba taszítva a magyar exportot.

A kamatdöntéseket az MNB-ről szóló törvény szerint egy kilenc, illetve a kérdéses módosítás eredményeként tizenegy főssé váló testület, a monetáris tanács hozta, amelynek eredeti összetétele szerint tagja volt a jegybank elnöke és alelnökei, valamint az MNB elnöke által javasolt, a miniszterelnök által is támogatott tagok. Az új elképzelés szerint a megnőtt létszámú testületben csak az egyik, monetáris politikáért felelős alelnök lett volna tag, a maradék kilenc helyből négy betöltése maradt volna meg csak a korábbi rendszerben, és az öt további helyre önállóan a miniszterelnök jelöltjei jutottak volna. Maga a speciális alelnöki kategória is a módosítás révén jött volna létre, hiszen a korábban hatályos rendszerben nem volt ilyen tartalmú rögzített megjelölése az alelnököknek. A módosítás révén a miniszterelnök négy új tagot jelölt volna, ezzel a korábbi alelnökök megbízatásának lejártáig átmenetileg 13 főre duzzadt az elképzelés szerint a testület, amely így évek múlva érte volna el a kitűzött létszámot.

A törvényjavaslatról végül hosszú vitát követően határozott az Országgyűlés 195 kormánypárti képviselő támogató szavazatával. Hasonló arányban döntöttek a képviselők arról is, hogy a házelnök kérjen a köztársasági elnöktől sürgős kihirdetést.

6.7.2 A politikai vétó érvelése

Mádl Ferenc közel háromoldalas átiratban három főbb pontba csoportosítva fejtette ki kifogásait. Ezek közül az első kettő inkább összefügg, míg a harmadik teljesen önálló érv. Aggályai első pontjában az államfő magát a monetáris tanács átalakítását helyezi a fókuszba. A részletesen kifejtett érv magva, hogy a módosítás deklarált céljával, miszerint a jegybanki működés hatékonysága nő és függetlensége erősödik, lényegében ellentétes irányú a tényleges szándék. A szöveg hivatkozik egyetértően az Európai Központi Bank (EKB) 2004. november 4-én kiadott állásfoglalására, amely szerint a módosítás előtti összetétel és kinevezési szabályok a monetáris tanács tekintetében biztosítják a hatékonyságot és a függetlenséget.

Mádl elnök érvelésében épp az addigi kinevezési rendszerben rejlő egyensúlyt tekintette a függetlenség garanciájának: a jegybankelnök jelöl, de a miniszterelnök egyetértése is szükséges a kinevezéshez, tehát egyik fél sem tud a másik nélkül önállóan dönteni. Véleménye szerint ez az egyensúly borult volna fel az új megoldással, amely nem a sokszínűséget szolgálta volna, hanem szükségtelenül tömböket hozott volna létre a monetáris tanácsban. Mindezen problémákat tetézi, hogy a módosítás eredményeképp

egyszerre, aránytalanul sok új taggal bővíülhetne a tanács, ami szintén a függetlenség kárára válna.

Az érvelés második pontja is a monetáris tanács összetételét érintő módosítást célozza, ezúttal az alelnökök vonatkozásában. A korábbi állapotot ugyanis a módosítás révén egy olyan új helyzet váltotta volna fel, amelyben egy, már a kinevezésében megjelölt, a monetáris politikáért felelős alelnök vált volna egyedüli tagjává a monetáris tanácsnak az alelnökök közül. Ezt a megkülönböztetést kritizálta ebben az érvében az államfő annak kifejtésével, hogy mind az Alkotmány, mind a jegybanktörvény az MNB egésze számára írja elő a monetáris politika meghatározásának feladatát, így az MNB valamennyi alelnöke munkája során felelős a monetáris politikáért, függetlenül attól, hogy tagja-e a monetáris tanácsnak. Véleménye szerint ez a rendelkezés felveti, hogy az MNB elnökének hatáskörét az alelnökök feladatkörének megállapítása terén indokolatlan mértékben korlátozta volna ezzel a megoldással az új jogszabály.

Végül harmadik érvként, némileg elemelkedve a törvénymódosítást övező konkrét politikai vitától, Mádl Ferenc ismét az EKB fent hivatkozott jelentésére utalt. Szerinte a magyar jogalkotás EU-s konvergencia-kötelezettsége, hogy ennek jegyében kell cselekednie bármely, a jegybanki működést szabályozó módosítás alkalmával. Az államfőnek megküldött törvényből hiányoztak ezek a módosítások, így azokat egy külön törvényhozási aktusban kellett volna teljesíteni. Ezeket a kis lépésekben elaprózott módosításokat is kritikával illette Mádl elnök.

A levél cselekvésre felszólító részében mindezeknek megfelelően külön már nem tért ki arra, hogy milyen intézkedést vár az Országgyűléstől, csak általában kéri a kifejtett indokai alapján az újratárgyalást. Hogy e kérésének nyomatékot adjon, zárásként hivatkozik az AB sokat idézett határozatára, amely érdemi újratárgyalást ír elő politikai vétó esetén az Országgyűlésnek.

6.7.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2004. december 13-án kétórás vita keretében tárgyalta újra a visszaküldött törvényt, majd másnap még fél órán keresztül szavaztak az igen nagyszámú módosító indítványról. Ezek többségét az Országgyűlés elutasította, de egyetlen témában, amely praktikusán a törvényjavaslat több pontját is érintő módosítás formájában öltött testet, elfogadta az Országgyűlés az államfő kritikáját.

A második érvként tárgyalt kifogás, miszerint a monetáris politikáért felelős alelnök meghatározása problémákat vet fel, elérte célját. A törvényből minden ponton,

ahol ez a megfogalmazás szerepel, kikerült, és helyére az „MNB elnöke által javasolt” meghatározás került. A kontextus egészét ismerve ez nem igazán jelentős változás, ugyanakkor teljeséggel figyelembe veszi az átirat egyik érvét. Nyilvánvaló, hogy a törvényhozó az érvek közül olyat választott ki, amelyiknek figyelembe vétele a legkisebb mértékben sem korlátozza eredeti céljainak elérését. Ugyanakkor ez mégis új elem annak fényében, hogy az Országgyűlés fontosnak tartotta, hogy valamilyen módon, legalább a látszat szintjén komolyan foglalkozzon az államfő vétőjával. Egy olyan gyakorlat vette ezzel kezdetét, amely a későbbiekben látványosabb és bonyolultabb formákban jelentkezett.

6.8 Közbeszerzésről szóló törvény módosítása – 2004. 12. 27

6.8.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2004. december 15-én fogadta el a közbeszerzésekről szóló törvény módosítását a Házzsabálytól eltéréssel, az általános és a részletes vitát egyetlen napra sűrítve mindössze nyolc plenáris hozzászólással. A törvényjavaslat nem a kormánytól, hanem egyéni indítványként két szocialista képviselőtől érkezett: Gy. Németh Erzsébettől és Bakonyi Tibortól – mindkettőjük a párt önkormányzati lobbijának meghatározó szereplője.

A javaslattevők érvelése szerint az EU-s szabályokkal korábban elfogadott és hatályos új magyar közbeszerzési törvény szabályozási köre kiterjed a közfeladatot, közszolgáltatást ellátó szervezet és állami vagy önkormányzati alapítója közötti jogviszonyra. Véleményük szerint azonban a törvény rendelkezései nem mondják ki kétséget kizáróan, hogy a közbeszerzési szabályokat az önkormányzatok által a kötelezően ellátandó feladatokra vonatkozó beszerzésekre nem kell alkalmazni a fenti két szereplő között. A módosító javaslat célja az volt, hogy a jogalkalmazás során fellépő jogbizonytalanságot úgy orvosolják, hogy a kérdéses, önkormányzat vagy állam által alapított gazdálkodó szervezeteket törlik a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett intézmények felsorolásából.

A két javaslatot tevő képviselőnek ez már a harmadik próbálkozása volt arra, hogy ebben a tárgyban módosítsák a közbeszerzések eljárását. Első, 2004. szeptember végi javaslatukat követően levélben az Európai Unió Bizottsága állást foglalt a tervezettel kapcsolatban, és egyértelműen és teljes mértékben az európai közösségi jog közbeszerzési szabályaiba ütközőnek minősítette azt. A végül elfogadott és az

államfőnek kihirdetésre megküldött törvény lényeges elemei azonban megegyeztek a Bizottság által élesen kritizált megoldásokkal.

Már a javaslat parlamenti vitájában is érezni lehetett, hogy zavar van a folyamatban, hiszen egy szintén szocialista felszólaló a költségvetési bizottság részéről is kifejezte aggályait, illetve Hankó Faragó Miklós, az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkára a zárószavazás előtt egyértelműen jelezte, hogy a kormány nem támogatja a módosítást. Talán ezért az ellenzék is bizonytalannak mutatkozott, de szempont lehetett számukra, hogy az önkormányzati jelenlétük miatt bizonyára az ellenzéki oldalon is érdek fűződött volna a módosításhoz. A szavazáson kapott 304 igenben arányosan megtalálhatók szocialista, fideszes, szabaddemokrata és MDF-es képviselők voksai is. A 12 nem szavazat mögött is mind a négy párt képviselői is jelen vannak, a tartózkodók is három pártot képviselnek.

6.8.2 A politikai vétó érvelése

A kétoldalas átirat értelemszerűen egyetlen érvre koncentrál, ezt fejti ki alaposan. Talán a helyzet bonyolultsága, kívülállók számára nehéz érthetősége miatt is a korábban tapasztaltakhoz képest magát az ügyet is alaposabban írja körül az államfő, lényegében ez teszi ki a szöveg nagyobb részét. Kifogását arra az egyértelmű megállapításra építi Mádl elnök, hogy ez a módosítás ellentétes a közösségi joggal.³⁶

A parlamenti vitából, és a javaslattevők elszántságából úgy tűnhetett, hogy ez a helyzet nem ilyen egyértelmű, de legalábbis vita van az egyes értékelések között abban, hogy a módosítás milyen viszonyban áll az EU jogszabályaival. A politikai vétó határozott állásfoglalása ebbe a kérdésben két alapon is nyugszik, ezeket fejti ki a szöveg másik fele. Egyrészt hivatkozik a már említett, Bizottságtól érkezett levélre, amely ugyan egy korábbi tervezetre vonatkozott, de az államfő megítélése szerint „érdemben megegyezik” a hozzá megküldött, elfogadott törvénnyel. Másrészt a kormány elutasító álláspontjára, és annak szakértő hátterére is hivatkozik a vétó szövege, idézve a kormány álláspontját a vitában kifejtő államtitkárt, aki szerint a javaslat „a közösségi joggal ellentétes, elfogadása szerződésszegési eljárásra vezethet Magyarország ellen, és jelentős uniós támogatások elvesztését is eredményezheti.”

Az érvelést megalapozó hivatkozásokat követően Mádl Ferenc levelében részletesen leírta azokat az absztrakt szabályokat, amelyek alapján egy EU-tagállamban

³⁶ Mádl Ferenc tekintélyes európai jogász, közösségi magánjogász múlttal rendelkezett, a nemzetközi magánjog professzora volt, ez is nyilván indokolta a részletes vétót.

a közösségi jog alkalmazása kötelező, és amelyek a kérdéses törvénymódosítás esetében is érvényesek. Magyarország csatlakozása után néhány hónappal az ilyen általános figyelemfelhívásnak különös szerepe lehetett: a tudatosítás, a tagságból eredő új közjogi környezet megértetésének szándéka. A cselekvésre felszólító, záró részben az államfő nem kért különösebb konkrét cselekvést, csak általában az újratárgyalásra szólított fel. Összességében egy kifejezetten szakmai, a közösségi joggal ütközés szempontjaira koncentráló, értékalapú érvelést nélkülöző szöveg formájában öltött testet Mádl Ferenc elnöki ciklusának utolsó politikai vétója.

6.8.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés annyiban nem teljesítette az államfő vétóban foglalt kérését, hogy ebben a formában nem tárgyalta újra a visszaküldött módosítást. Az eredményesség azonban teljes, hiszen az előterjesztők 2005 februárjában kérték a javaslat visszavonását, amit az Országgyűlés el is fogadott, így ez az ügy lekerült a napirendről.

Ami emlékezetessé teszi ezt a politikai vétót, az nem is feltétlen a meglehetősen determinált tartalmi története a folyamatnak, sokkal inkább a sajátos politikai háttér. Először fordult elő, hogy széles, „nagykoalíciós” támogatás állt egy olyan törvény mögött, ahol azonosíthatóan kormány- és ellenzéki oldal érdekei találkoztak, azonban egy megkerülhetetlen szakmai szemponttal ütköztek. Ez a szakmai szempont úgy készítette az államfőt cselekvésre, hogy abban nem kapott szerepet eredendő pártorientációja. Az államfői autonómia szempontjából fontosak az ilyen esetek, és jelzik, hogy a politikai vétó nem feltétlen politikailag determinált.

6.9 *Pártingatlanok ingyenes használatának megszüntetéséről szóló törvény – 2005. 12. 30*

6.9.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2005. december 13-i ülésnapján fogadta el az állam tulajdonában álló ingatlanokon pártok számára biztosított ingyenes ingatlanhasználat megszüntetéséről szóló törvényt. A törvényjavaslat 2005. szeptember végén egyéni indítványként két kormánypárti képviselőtől érkezett: a szocialista Molnár Gyulától és a szabaddemokrata Bóhm Andrástól, akik a fővárosi, önkormányzati lobbihoz tartozóknak tekinthetők.

Érdekes megfigyelni, hogy ez sorban a kilencedik politikai vétó, és az ötödik, amelynél képviselői indítványra születik a törvény. Nyilván ebből általános következtetést levonni még korai lenne, de látszik, hogy az ilyen javaslatokra születő törvények jellemzően a szisztematikus, eltervezett és ennek megfelelően a kormány

akarát tükröző működésen kívül helyezkednek el, és általában valamilyen partikuláris érdek mentén szerveződve.

A konkrét törvény politikai környezete is ilyennek tűnik, noha a hivatalos parlamenti dokumentumok nem sok eligazítást adnak az utólagos rekonstrukcióhoz. A törvény általános vitájában ugyanis rendhagyó módon nem volt hozzászólás, módosító javaslatok hiányában részletes vitára sem került sor, így vita nélkül jutott el a javaslat a zárószavazásig. Egyetlen támpont az alkotmányügyi bizottság ajánlása lehet, amelyből kitűnik, hogy a kormány képviselőiben a bizottság ülésén megjelent igazságügyi minisztériumi munkatárs alkotmányossági szempontból aggályosnak látta, hogy a jövőben az Országgyűlésbe kerülő pártok versenyhátrányba kerülhetnek egy ilyen szabályozás kapcsán.

A javaslat első pillantásra pedig, és a címében foglalt állítás értelmében is épp a nagyobb pártok egyik kiváltságát, az ingyenes állami ingatlanhasználatot tervezte megszüntetni. A megszünéssel együtt azonban kínált egy menekülési konstrukciót is: akik addig jogosultak voltak az ingyenes használatra, azok versenyeztetés nélkül bérbe vehették a korábban használt ingatlanjaikat.³⁷ A bérbevett vagyontárgyakra egyúttal az érintett pártoknak vételi joga is keletkezett volna a javaslat szerint. Vételi szándék esetén a pártok tizenöt éves részletfizetési lehetőséget kaptak volna, egyösszegű, illetve rövidebb futamidejű kifizetés esetén pedig arányos kedvezményt a vételárból.

Az így megvásárolt ingatlanokkal a pártok szabadon rendelkezhetek volna, a törvényjavaslat nem tartalmazott átmeneti elidegenítési korlátozást sem. Tudva, hogy a pártok ingyenes használatában lényegesen több ingatlan állt, mint amennyit a normális működésük megkívánt volna. Ennek fényében sejthető, hogy a pártok a kedvezményesen megszerzett ingatlanjaik egy jelentős részét értékesítették volna, így a 2006-os választások közeledtével ez a lehetőség jókor érkező pótlólagos kampányfinanszírozási forrásként is szolgált volna. A nyilvános parlamenti vita teljes hiánya is arra utal, hogy a javaslat mögötti tényleges szándékokról senki nem kívánt az Országgyűlés plénuma előtt egyetlen szót sem szólni.

Az olajozott elfogadás gépezetébe egyetlen porszem került: az alkotmányügyi bizottság jelezte, hogy a törvény egyetlen pontja, amely bérleti díj meg nem fizetése

³⁷ A jogosultak körét az akkor még hatályos 2000. XCIV. törvény határozta meg, amely szerint főszabályként az országos listát állító és az Országgyűlésben frakciót alakító pártoknak járt az ingyenes ingatlanhasználat, viszont ennek a jognak a megszüntéséhez az is kellett a törvény szerint, hogy a párt két egymást követő választáson ne tudjon országos listát állítani, illetve képviselőcsoportot létrehozni az Országgyűlésben. E feltételek alapján például a 2005-ben a politikai közéletből egyre inkább kikopó MIÉP még jogosult lett volna kedvezmények igénybevételére.

esetén az állami támogatás megvonásával szankcionálná a pártokat, kétharmados támogatást igényel. A zárószavazáson így erről a pontról külön szavaztak, amely nem kapta meg 172 igennel a szükséges mértékű támogatást, az öt nemmel szavazó mind szabaddemokrata képviselő volt, de a tartózkodók között az összes ellenzéki képviselő mellett is találunk kormánypárti honatyákat. A törvény többi, sima többséget igénylő részéről történő szavazásnál is hasonló összetételt láthatunk, az elfogadáshoz immár elegendő 168 igen szavazat zömében szocialista képviselői mellé egy szabaddemokrata és egy fideszes került. Az SZDSZ képviselőcsoportja lényegében nem támogatta a törvényt a teljes ellenzékkel együtt, az elfogadásra csak az alacsony összes szavazatszám (316) révén kerülhetett sor.

6.9.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László elnöki ciklusa első politikai vétója kétoldalas átiratban öltött testet. A dokumentum érdemi részének első fele a megküldött törvény kritikus részeit emeli ki, így a kedvezményes vásárlási lehetőséget, valamint azt a körülményt, hogy a hivatkozott jogszabályokat is áttekintve ez a kedvezményes lehetőség az 1998-ban országos listát állított és 2000-ben parlamenti képviselőcsoporttal rendelkező pártokra vonatkozik (ti. 2000-es az a törvény, amely a képviselőcsoport meglétét feltételül szabja). Mindez a lehetőség az államfő értelmezésében egyszeri alkalomra szól, a jövőben bekerülő pártok tehát a kedvezményes megvásárlás előnyét később nem tudják élvezni.

A levél második része tartalmazza a kifogásokat, amelyek a politikai verseny sérülésének érvét fejtik ki három különböző megközelítésből. Elsőként egy absztrakt megállapítás keretében tárgyalta Sólyom elnök a pártok szabad működését, az állami támogatásokban is megnyilvánuló egyenlő versenyfeltételeinek jelentőségét a képviseleti demokráciában. Második szempontként, egyrészt jelezve, hogy alkotmányossági szempontból nem egyértelmű a szabályozás, kifogásolta, hogy az Országgyűlés vita nélkül fogadta el a jogszabályt. Végül tartalmi szempontként jelezte, hogy a törvény álláspontja szerint egy nyitott, feltételekhez kötött szabályozást számol fel, és állít helyébe egy egyszer megnyíló lehetőséget az épp pozícióban levőknek.

A levél végén, ahol ennek általában helye szokott lenni az ekkorra már kialakult gyakorlat szerint, nem fogalmazott meg semmiféle konkrét cselekvésre felszólítást. Sólyom László, csupán a legáltalánosabb fordulattal kérte a törvény megfontolását. Mindebből levonható a következtetés, hogy az Országgyűlés számára a politikai vétó

nem tudott olyan, a módosítás irányába ható javaslatot tenni, amely révén a törvény elfogadhatóvá válik, maga a teljes szabályozási elképzelés tekinthető ennek megfelelően elfogadhatatlannak az államfő számára.

6.9.3 A politikai vétó eredménye

Molnár Gyula a megvétózott törvény egyik javaslattevője az Országgyűlésnek jelezte, hogy a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt visszavonja. Az Országgyűlés az ilyenkor szükséges hozzájárulásról 2006. február 13-án szavazott, és nagy többséggel elfogadta a határozatot. A törvényjavaslat ezzel lekerült a napirendről, és a pártok ingyenes ingatlanhasználatról szóló 2000-es szabályozás maradt hatályban egészen 2006. december 31-ig. Érdekesség, hogy a pártok állami ingatlanhasználatát az a 2007-es vagyontörvény szabályozta újra, amelyet Sólyom László szintén megfontolásra visszaküldött, ám – amint ez a 6.13-as alfejezetben részletesen olvasható – annak a visszaküldésnek más volt az oka. Az új szabályozás sem teremtett ugyanis olyan, egyoldalúan előnyös helyzetet a pártoknak, mint amelyet a visszaküldött törvény eredményezett, így a politikai vétó eredményessége tartósnak tekinthető.

6.10 Esélyegyenlőségi törvények módosítása – 2006. 03. 02

6.10.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2006. február 13-i ülésnapján fogadta el az egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények módosítását. A javaslatot a kormány az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszteren keresztül nyújtotta be. A módosítás érintette az 1998-ban hatályba lépett fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényt, amely előírta, hogy a középületek akadálymentessé tételét legkésőbb 2005. elejéig el kell végezni. Ez nagyrészt nem teljesült, 2006 elején, a határidő lejártá után több mint egy évvel is csak a középületek egyharmadában sikerült a munkát elvégezni.

A törvény hatályon kívül helyezte a középületek akadálymentesítésének határidejére vonatkozó szabályt, és helyette egy új, fokozatos rendszert állapított meg újabb határidőkkel. Az új rendszerben a központi költségvetési szervek épületeiben 2010. december 31-e, a helyi önkormányzat által fenntartott intézményekben esetében pedig 2013. december 31-e lett volna az új határidő. Göncz Kinga miniszter a parlamenti vitában azzal érvelt, hogy az eredeti törvényben szereplő 2005. január 1-jei határidő irreális volt. Szerinte ezt mindenki tudta, és az előzetes felmérések hiányával

magyarázta, hogy miképp szerepelhetett mégis ez a dátum a jogszabályban. A módosítás melletti érvként a vitában több ponton megjelent a változtatásnak az az eleme, amelynek értelmében nem csupán a fizikai akadálymentesítést tűzte volna ki az új jogszabály, hanem az egyéb, érzékszervi fogyatékkal élők akadályainak a lebontását is. A fokozatos bevezetés pedig a végrehajthatás realitását növelte volna a támogató vélemények szerint.

A határidők kitolása vonatkozásában a leghatározottabb kritikát az általános vitában a Magyar Demokrata Fórum képviselője fogalmazta meg, aki a sorozatos határidő módosításokra, és ezzel arra a hosszú idő óta tartó gyakorlatra hívta fel a figyelmet, amely a probléma megoldását a szabályok ismételt módosításában és nem a teljesítés elősegítésében látja. Saját önkormányzati tapasztalataival, az akadálymentesítésre beadott pályázatok sikertelenségével illusztrálta kritikáját. A Fidesz részéről pedig kritikaként megjelent, hogy a bizottsági vitában a kormány elismerte: még a módosítással a távoli jövőbe kitolt határidőt sem tartották reálisan teljesíthetőnek.

A törvényt az Országgyűlés mindezek ellenére nagy többséggel, szinte egyhangúlag fogadta el 342 igennel, valamennyi párt részéről. A három nemmel szavazó között egy szocialista és két független képviselő volt, a két tartózkodó az MDF képviselőcsoportjából került ki.

6.10.2 A politikai vétó érvelése

A kétoldalas átirat első fele a törvénymódosítás akadálymentesítéssel kapcsolatos részét mutatta be, és egyúttal jelezte, hogy a kifogás kizárólag ezt a részt érinti. A bemutatás olyan részletességű, amely alapján a dokumentum önállóan, az előzmények és körülmények ismerete hiányában is érthető, a visszaküldés konfliktusa, ugyan felületesen, de rekonstruálható.

A dokumentum második fele tartalmazza az egyet nem értés részletes indoklását. Egyetlen érvet, az elfogadhatatlanul meghosszabbított határidő problémáját fejtette ki ebben a részben Sólyom elnök. A korábbi határidőt megszabó törvény 1998-as elfogadásából kalkulálva a módosítás időpontjáig hat és fél év állt rendelkezésre. A levél érvelése szerint ez elegendő lehetett volna a végrehajtást segítő további intézkedésekre, jogalkotásra. Az államfő véleménye szerint ezek elmaradása miatt nem sikerült a határidőt tartani.

A levél folytatásában Sólyom elnök megemlíttette a módosítás pozitív elemeit, üdvözölve az akadálymentesítés fogalmának kiterjesztését a fizikai akadályokon túli

problémák kezelésére. Szintén elismerte, hogy önmagában a lépcsőzetes és konkrétumokra épülő határidő-rendszer a teljesítést hatékonyra és számon kérhetővé teheti. Mindezek ellenére az aránytalanul hosszú határidő-kiterjesztés tette mégis elfogadhatatlanná a módosítást az államfő számára.

Zárásként Sólyom László jelezte, tisztában van az akadálymentesítés költségességével, de véleménye szerint a probléma megoldása elsősorban szemléletbeli kérdés, a határidők kitolása pedig olyan szemléletet sugall, amely nem a probléma megoldásában, hanem elodázásában érdekelt. A cselekvésre felszólító záró rész ezúttal konkrét igényt is tartalmazott: a kérdéses határidőket állapítsa meg rövidebbre az Országgyűlés.

6.10.3 A politikai vétó eredménye

Az államfő konkrét kérésének megfelelő módosítást az Országgyűlés nem hajtotta végre, hanem a politikai vétó eredményessége szempontjából legkarakteresebb döntés született: a javaslatot visszavonta az előterjesztő 2006. május 18-án. A szokásos eljárás egy kicsit ebben az esetben megtörik, hiszen a Házsabály előírásai szerinti szavazás a visszavonásról ennél a vétónál nem történt meg. Mindez abból fakad, hogy a törvényt elfogadó Országgyűlés a vétó után már nem ülésezett, az újonnan, május 16-án megalakult Országgyűlésnek pedig már nem volt hatásköre arra, hogy határozzon az előző parlament által előterjesztett javaslatról. Az ilyen helyzetekre kész szabályozás nincsen, az efféle, a rendszerben ragadt ügyeket az Országgyűlés Hivatala egyszerűen kiüríti, ahogy ebben az esetben is történt.

A problémával az új Országgyűlés 2007-ben újra foglalkozott, és ismét elfogadott egy módosítást, amely akkor már kizárólag az akadálymentesítés szabályozására koncentrált. A két kritikus határidő ebben a módosításban is megjelent, de a részletes szabályozás korábban teljesítendő határidőket is egyúttal behozott, így reális kompromisszumként ezzel a törvénnyel szemben már nem emelt kifogást az államfő.

A 6.8-as alfejezetben tárgyalt, még Mádl Ferenc elnökségéhez kötődő vétó annyiban tekinthető előképnek, hogy abban az esetben is ellenzék és kormányoldal közösen szavazott meg egy olyan törvényt, amelynek hatályba lépésében erősen érdekeltnek lehetnek az önkormányzati világ reprezentánsai. Úgy tűnik tehát, hogy a rendkívül sikeres önkormányzati érdekérvényesítéssel szemben, ha az akár szakmai, akár – mint ebben az esetben is – értékrend által kijelölt határokat lép át, a politikai vétó

hatásos eszköz lehet – még azon az áron is, hogy ezzel az államfő a magához közel álló politikai oldallal konfrontálódik.

6.11 Mentelmi jog módosítása – 2006. 08. 02

6.11.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján fogadta el az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosítását. A javaslat, amelyet a kormány nevében az igazságügyi és rendészeti miniszter nyújtott be, a mentelmi joggal védett személyek körét jelentősen szűkítette, a védelem tartalmát pedig a visszaélésszerű joggyakorlás kizárása érdekében egyértelműsítette.³⁸ A törvényjavaslat benyújtásával a kormány célja az volt, hogy a mentelmi jog érdemben megújuljon, egyszerűbbé, áttekinthetőbbé és egységesebbé váljon, mivel az addigi szabályozás rendkívül széttagolt, sokszor párhuzamos, esetenként azonban tisztségenként indokolatlanul eltérő rendelkezéseket tartalmazott.

A mentelmi jogot illetően a közvélemény részéről folyamatos nyomás nehezedett a döntéshozókra. A nagyobb nyilvánosságot kapott egyes esetek alapján a sajtó is jellemzően negatív színben, egyfajta előjogként kezelte általában a mentelmi jogot. A szigorúbb szabályozás így közvetlen politikai hasznot kínált. Az ellenzék kritikája is elsősorban a politikai haszonszerzés tényére koncentrált, és az egész módosítási aktust médiaeseménynek, figyelemelterelésnek, pótcselekvésnek bélyegezte.

A törvény zárószavazása a 6.6-os alfejezetben tárgyalta, még Mádl Ferenc elnökségéhez kötődő vétó esetéhez rendkívül hasonlít. Az alkotmányügyi bizottság ugyanis a mentelmi jog szabályozásánál is kétfelé osztotta a szavazást a sima, illetve a minősített többséget igénylő részek szerint. Mivel azonban – hasonlóan a korábbi esethez – a javaslat tárgyalása során nem alakult ki egyetértés kormányoldal és ellenzék között, így a két szavazás közül csak a sima többséget kívánó rész kapta meg a szükséges támogatást 194, kizárólag kormánypárti szavazattal. A minősített többséget igénylő szavazáson is hasonlóan alakultak az arányok, így azokat a részeit a törvénynek nem fogadta el az Országgyűlés. A köztársasági elnöknek kihirdetésre egy jogi torzót küldött át a törvényhozás.

³⁸ A módosítás egységes szabályokat hozott létre az ügyészek, az alkotmánybírák, az ÁSZ elnöke és alelnökei, az országgyűlési biztosok, a bírák, az európai parlamenti képviselők és a Honvédelmi Tanács tagjai, valamint az országgyűlési képviselők mentelmi jogát illetően, az országgyűlési képviselők mentelmi joghoz igazítva valamennyi külön törvényben lévő szabályt. Bizonyos személyek vonatkozásában pedig megszüntette a mentelmi jogot.

6.11.2 A politikai vétó érvelése

Az államfő háromoldalas átírata pontosan körülírta a törvény megszületésének körülményeit, ismét elmondható, hogy önmagában csak ez a szöveg is elég az ügy, a konfliktus egyszerű rekonstruálásához. Sólyom László ismertette a törvény eredetileg megfogalmazott célját, majd azt a végeredményt, amely a sajátos kettős zárószavazás után előállt. Kiemelte azt, hogy noha a cél a mentelmi joggal érintett személyi kör szűkítése és egyértelművé tétele lett volna, a sajátos parlamenti procedúra eredményeként épp ellentétes helyzet jött létre, a személyi kör esetlegessé vált.

A kifogások konkrét részletezése jelentette a dokumentum középső, legterjedelmesebb részét. Sólyom elnök három pontban fejtette ki aggályait, de lényegében két önálló érvet fogalmazott meg. Az első és az utolsó pont természetesen a kettős szavazás mikéntjére, és a félig elfogadott, félig elutasított törvény problémájára hívta fel a figyelmet. Az érvelés utolsó, leghosszabban kifejtett részében ugyanennek a problémának egy további aspektusát tárgyalta, nevezetesen, hogy az Európai Parlament képviselői jogállására vonatkozó módosítások eljárásával kapcsolatban ellentmondás van az Országgyűlés illetékes bizottsága, illetve a kormány alkotmánybírósági határozatból is levezethető álláspontja között.

A visszaküldő dokumentumból kiolvasható, hogy az államfő is az utóbbi értelmezés pártján áll. Sólyom László kritikája szerint a neki megküldött módosítás következtelenül mind a két értelmezés szerinti eljárásban készült, tehát az EP képviselők jogállását érintő módosítást a sima többséget igénylő szavazásban fogadta el az Országgyűlés. Mindezt azonban az államfő éppen azért nem tartotta alkotmányellenesnek, és nem merült fel ennek megfelelően az alkotmányossági vétó lehetősége, mert maga is azt az álláspontot osztotta, amelynek értelmében lehetséges ilyen eljárásban, tehát sima többséggel ennek a személyi körnek az ügyében határozatokat hozni.³⁹

Az átírat másik önálló érve is a sikertelen és rendhagyó eljárás eredményét támadja. A sajátos szavazástechnika miatt ugyanis a megküldött törvény nem tartalmazott hatályba léptető rendelkezést. A jogszabály hatálybalépésének napját a jogalkotásról szóló törvény szerint magában a jogszabályban kellett volna

³⁹ A vita különös relevanciája abban áll, hogy a már hivatkozott, 6.6-os alfejezetben tárgyalt, még Mádl Ferenc nevéhez kötődő politika vétóhoz is egy hasonló, kettős, félig elfogadott szavazással született törvényhozási torzó megküldése vezetett. Akkor a teljes törvény az EP képviselők megválasztásának rendjével függött össze, ezt a területet azonban az Alkotmány 71. § (3) bekezdésben egy 2002 végétől hatályos módosításnak megfelelően nevesíti.

meghatározni, ennek hiányában viszont a törvény alkalmazhatatlan volt, a kihirdetése már csak ezért is lehetetlenné vált.

A dokumentum utolsó, cselekvésre felszólító részében az államfő konkrét igényeket fogalmazott meg. Kérte a képviselőket, hogy törekedjenek az egységes szabályozásra, küszöböljék ki a szavazás-technikai hibákat, és tisztázzák az Európai Parlament képviselőinek jogállását érintő közjogi kérdéseket.

6.11.3 A politikai vétó eredménye

A politikai vétóra reagálva az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága 2006. október 24-én zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtott be, amelynek indoklása szerint „a köztársasági elnök megfontolásait vezetik át a törvényen.” A módosítások egyrészt egyértelművé tették az EP képviselők jogállásával kapcsolatos közjogi helyzetet, és jelezték, hogy ebben a tárgyban a jelenlévő képviselők többsége elegendő a határozathozatalhoz. Szintén a jogtechnikai korrekció szándékával egyértelművé tették a törvény hatálybalépését úgy, hogy a minősített és a sima többséget igénylő részekhez külön hatályba léptető rendelkezést csatoltak.

A módosításokról október 30-án tárgyalt az Országgyűlés, és két pont kivételével elfogadta azokat, majd ugyanezen az ülésen került sor a zárószavazásra is, ismételten két részben, külön a sima, és külön a minősített többséget igénylő részekről. Az első szavazáskor kialakult fiaskó esélye tehát az ismételt elfogadás idején is fennállt, azonban az Országgyűlés – noha az újratárgyalás vitáiban is jelen voltak az ellenzéki kritikák – nem hozott létre ismét olyan helyzetet: a minősített többséget igénylő részt 308 igennel és 19 nemmel elfogadták, míg a sima többséget igénylő rész esetén a nemmel szavazó KDNP-s képviselők is csatlakoztak, így majdnem egyhangú volt a szavazás.

Az államfői vétó szempontjából eredményesnek kell tekinteni ezt az ismételt elfogadást, hiszen a módosítások, amelyeket követően elfogadták a törvényt, orvosolták a kifogásokat, és ráadásul olyan helyzetet teremtettek, amely eleve nem tette lehetővé, hogy az első elfogadás eseményei megismétlődjenek. Az ilyen nyilvánvaló és kirívó jogtechnikai, szavazás-technikai hibák esetén persze eleve jók a politikai vétó esélyei. Azt is láthatjuk, hogy a kétharmados és sima többségű szabályozási területek különbözősége a magyar közjogban másodszor eredményezett olyan helyzetet, aminek egyetlen kimenetele az államfői visszaküldés volt. Mindez rávilágíthat a kétharmados törvények problémájára, arra a némiképp rendszeren kívüli állapotra, hogy jogai

teljességében működő kormányzat bizonyos területeken korlátokba ütközik, amely olyan abszurd törvényhozási helyzeteket is szülhet, mint a két megtárgyalt vétő.

6.12 EU-USA légiforgalmi utas nyilvántartás – 2006. 11. 29

6.12.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2006. november 20-i ülésnapján fogadta az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az utas-nyilvántartási adatállomány adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás kihirdetéséről, valamint a légi közlekedésről szóló törvény módosításáról szóló törvényt. A javaslatot a kormány nevében az igazságügyi és rendészeti miniszter nyújtotta be.

A javaslatban szereplő nemzetközi megállapodás azt a célt szolgálta, hogy az amerikai belbiztonsági minisztérium bizonyos esetekben hozzáférhessen az Egyesült Államokba érkező vagy onnan induló nemzetközi utasszállító légi járatok, így a magyar légitársaságok közül egyedülként akkor még a tengeren túlra is repülő Malév által üzemeltetett járatok utasainak a helyfoglalási rendszerben tárolt, meghatározott személyes adataihoz. Az egyeztetésben a magyar kormány különböző szervezetei is részt vettek, és az adatvédelmi biztos is megfogalmazta igényeit a szabályozás részleteiről, akinek a javaslat szerepet is szánt garanciális céllal a végrehajtásban.

A törvény általános vitájában több résztvevő is jelezte – politikai hovatartozás nélkül –, hogy adatvédelmi aggályokat vethet fel a szerződés teljesítése további garanciák hiányában. Az európai ügyek bizottsága nem is tartotta általános vitára alkalmasnak a javaslatot. A bizottsági vita során a bizottság tagjai értetlenségüket jelezték amiatt, hogy miért van szükség a személyes adatokon túl egyéb adatok továbbítására is, például a menetjegy vásárlásával és a fizetés módjával kapcsolatos adatokra, az utas szolgáltatás teljesítésére vonatkozó speciális igényeire vagy az utas e-mail-címére. Nem ítélte életszerűnek a bizottság azt az adatbiztonság céljából beiktatott rendelkezést sem, amely szerint a magyar adatvédelmi biztos felfüggesztheti az adatkezelést, ha úgy veszi észre, hogy azt az Egyesült Államok területén jogellenesen kezelik. Álláspontjuk szerint kicsi volt a valószínűsége annak, hogy a biztos egyáltalán tudomást szerez az Egyesült Államok területén folyó jogellenes adatkezelésről. Ha az ombudsman mégis felfüggesztette volna az adattovábbítást, akkor az Egyesült Államok megtagadta volna a területére a légi jármű belépésének az engedélyezését.

Az aggályok ellenére egy – a törvény címét is érintő – módosító indítvány elfogadásával az Országgyűlés a zárószavazáson is nagy többséggel támogatta a javaslatot.⁴⁰ A 342 igen szavazat valamennyi képviselőcsoport irányából érkezett, leginkább az MDF fejezte ki szavazatban is az ellenérzését, részükről csupán egy támogató voks érkezett, a többiek tartózkodtak.

6.12.2 A politikai vétó érvelése

A háromoldalas átirat Sólyom László politikai vétóinak ekkorra már beváltak tekinthető szerkezetét követte. A törvény – illetve jelen esetben az általa kihirdetendő nemzetközi szerződés – kritikus rendelkezéseinek elegendő részletességű bemutatásával önmagában a dokumentum érthetővé tette az aggály természetét. Az államfő külön foglalkozott a dokumentumban a meglévő garanciákkal, így az adatvédelmi biztos jogával arra, hogy leállítsa az adatok kiadását.

A levél érvelő részében a szerződés által vállalt kötelezettségeket és a benne foglalt garanciákat vetette össze Sólyom elnök a magyar adatvédelmi szabályozással. Mivel megállapítása szerint a szerződésből adódóan az USA hatóságának átadandó információk személyes és különleges személyes adatokat képviseltek, a magyar szabályozás ezekre vonatkozó garanciáit kellett figyelembe venni. Ezzel kapcsolatban kifejtette: az adatvédelmi törvény szerint személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére két esetben továbbítható. Egyrészt, ha az adattovábbításhoz az érintett kifejezetten hozzájárult, másrészt, ha törvény teszi lehetővé az adattovábbítást, és a harmadik országban az átadott adatok kezelése és feldolgozása során biztosított a személyes adatok megfelelő szintű védelme.

Ez utóbbi feltétellel kapcsolatban az államfő bizonytalanságát jelezte a levélben. Véleménye szerint azonban a szerződés nem eredményezte azt, hogy alkotmányellenes módon sérülne a személyes adatok védelméhez való jog. Ez a kitétel fontos tisztázása volt annak, hogy az aggályait illetően, amelyek egy alkotmányos alapjoggal állnak összefüggésben, miért nem kért előzetes normakontrollt. A politikai vétó kifejezett célja inkább az volt, hogy a bizonytalan garanciákat úgy egészítsék ki, hogy azok biztossá váljanak.

⁴⁰ Így került be a címbe a „légi közlekedésről szóló törvény módosításáról” kiegészítés, és az e címnek megfelelő tartalom is a törvénybe.

Ennek megfelelően szokatlanul konkrét cselekvésre felszólító résszel zárta levelét Sólyom László. Az adatvédelmi törvény korábban elsőként említett feltételére hivatkozott miszerint személyes, és köztük különleges személyes adat harmadik ország felé történő továbbítására az érintett kifejezett hozzájárulása szükséges. Megítélése szerint egy ilyen kiegészítés nem állt volna ellentétben a kihirdetendő szerződéssel, hiszen az irányadó magyarországi törvényi garanciákat alkalmazta volna. Ennek megfelelően levelét azzal zárta, hogy kifejezetten egy ilyen tartalmú kiegészítő módosítást kért az Országgyűléstől a törvény újratárgyalásakor.

Érdemes egy kitérőt venni az érvelés áttekintése végén, mivel Sólyom László utólag nyilvánosan elemezte és értékelte ezt a politikai vétót annak tükrében, hogy a kifogás természete sajátos határesetet képez az alkotmányossági és a politikai vétó alkalmazási lehetőségei között:

„Az egyezmény súlyos adatvédelmi aggályokat vetett fel, az EU azonban mégis, kisebb rosszként, átmeneti időre, ezt választotta, nehogy a légitársaságok azzal versenyezzenek, hogyan tesznek eleget az USA kívánságainak. A megállapodás szövege egyértelmű aggályokat vetett fel az információs önrendelkezéshez való alapjog sérelme tekintetében. Kérdés azonban, hogy el tudta volna-e érni az Alkotmánybíróság, hogy a nemzetközi szerződést megkötő szervek megszüntessék a feltehető alkotmányellenességet? Ezért az egyezmény szövegének sérelme nélkül, az azt kihirdető törvényben javasoltam olyan kiegészítést, amely az egyezmény magyarországi alkalmazását alkotmányossá tette: az utasok kifejezett hozzájárulását kell beszereznie a légitársaságoknak adataik kezeléséhez.”
(Sólyom [2008])

6.12.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2006. december 18-án tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. Érdemes az általános vita egyik kormánypárti hozzászólójának, Eörsi Mátyásnak néhány mondatát idézni a zárószavazás előtti vitából:

„Mi úgy véltük, hogy a köztársasági elnök úrnak abszolút igaza volt, amikor ezt megfontolásra visszaadta az Országgyűlésnek, holott nem voltunk arról meggyőződve, hogy ez a törvényjavaslat olyan súlyú ügy volt-e, amelyet érdemes volt visszaküldeni, azonban a dolog érdemében, úgy gondoltuk, hogy igaza volt.”

(http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=45&p_felsz=218&p_felszig=222&p_aktus=48)

Nem is a konkrét ügy és az újratárgyalás tartalmi szempontjai miatt érdekes az idézet, sokkal inkább a köztársasági elnökkel magát ellentétesen meghatározó, vele gyakran konfrontálódó politikai oldal motivációi tekintetében. Az ellenérzés kifejezésre jutott ebben a szövegben is, hiszen nem is különösebben körülírva a képviselő szerint felesleges volt a vétó, viszont, e véleménye ellenére nem tud mást mondani, mint hogy „igaza volt” Sólyom elnöknek. Nyilván az Országgyűlés politikai vitái során önmagában a szembenálló feleket nem szokta saját álláspontjuk kifejtésében akadályozni, ha történetesen tisztában vannak vele, hogy épp a riválisuknak van igaza. Ugyanakkor az államfővel vitázva egyrészt talán nem olyan erős a motiváció arra, hogy ettől a körülménytől eltekintsen a kritikus, másrészt, ha az érvelés maga kellően alátámasztott a tekintély és az intellektuális erő révén, akkor talán az ezzel szembeforduló vita politikai költségei már feleslegesen magasra nőnek.

Visszatérve a konkrét esetre a politikai vétó eredményességének ellenőrzése tekintetében az elemzés egyszerű, hiszen konkrét kérést fogalmazott meg levelében az államfő. A kérésnek megfelelően árnyalatnyi különbséggel két zárószavazás előtti módosító javaslat is készült, az egyiket a parlament alkotmányügyi bizottsága, a másikat kereszténydemokrata képviselők nyújtották be. Érdekessége az ügynek, hogy a bizottság ez utóbbit támogatta, és az Országgyűlés is ezt fogadta el 361 igen szavazattal, majd a zárószavazáson is ennyi támogatót kapott a törvény ismételt elfogadása. Az ismételt elfogadás esetén elérhető maximális eredményességet hozta tehát ez a politikai vétó.

6.13 Állami vagyonról szóló törvény – 2007. 07. 03

6.13.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2007. június 25-i ülésnapján fogadta el az állami vagyonról szóló törvényt. A törvényjavaslatot a kormány a pénzügyminiszteren keresztül nyújtotta be május végén. A jelentős politikai viták keretében előkészített új, átfogó jogszabály

teljesen új alapokra tervezte helyezni az állami vagyongazdálkodást. A kormány azzal indokolta az új törvény szükségességét, hogy az intézményes és tömeges privatizáció akkorra lezárult, így szükségessé vált az állami vagyonnal való gazdálkodás tartós törvényi szabályozása, az állami vagyongazdálkodás egységes szervezeti és működési rendszere, illetve a hosszú távon állami tulajdonban maradó vagyon kezelésére, hasznosítására, intézményrendszerére korszerű, a korábbinál koherensebb szabályozás. Az egységes szervezeti és működési rendszer valójában azt jelentette, hogy az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság és a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet egy új szervezetben, a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanácsban egyesült volna.

Az ellenzék és további társadalmi szervezetek is a törvény egészét és több részletét is hevesen támadták az elfogadás teljes folyamatában. Az átfogó kritika központi eleme az volt, hogy a deklarált kormányzati szándékokkal szemben ez az új szabályozás nem a privatizáció lezárását, hanem az állami vagyon további értékesítését szolgálta volna. Az ellenzék véleménye szerint az akkori kormány és az azonos politikai oldalhoz tartozó korábbi elődjei olyan privatizációs gyakorlat szerint értékesítették az állami vagyont, ami alapján hiányzik a bizalom bármilyen, a témában születő új szabályozásban.

A konkrét kritikákat illetően élen álltak a mezőgazdasági érdekek nevében nyilatkozók, akik szerint az új, összevont vagyonkezelő testületben az agrárérdekek alulreprezentáltak, és az állami földvagyon egyébként is a véleményük szerint veszélyes szándékok veszik körül. Kritikusak voltak az állami intézmények, költségvetési szervek vezetői is, akiknek azzal a szabályozási tervvel kellett szembesülniük, hogy a korábban sajátjukként kezelt vagyontárgyaik, így akár székházuk használatával összefüggésben új, első ránézésre nehezen teljesíthető kötelezettségeik keletkeztek. A széles körű és erős elégedetlenség beindította az ilyenkor szokásos ellenállási mechanizmusokat, amelyek sorában megjelent az államfőnek címzett nyomásgyakorlás is, miszerint a javaslat alkotmányellenes, így elfogadása esetén Sólyom László forduljon az Alkotmánybírósághoz előzetes normakontrollért.⁴¹ A tiltakozás középpontjában az egyes középületek és állami földek értékesítésének vélt veszélye állt.

⁴¹ A nyomás erejét jelzi, hogy az aláíró félszáz közéleti személyiség közül igen sok tagja volt a 2005-ben Sólyom László államfő-jelöltségét kitűző, és az eljárásban végül sikeres civil csoportnak.

A tavaszi ülésszak utolsó ülésnapján a kormánypárti képviselőcsoportok egységes támogatásával, 194 igen szavazattal fogadta el az Országgyűlés végül a törvényt. Az elutasításban az ellenzék is majdnem egységes volt: a Fidesz és a KDNP képviselői kivétel nélkül nemmel szavaztak, az MDF képviselőinek túlnyomó többsége viszont inkább a tartózkodást választotta. Hasonló arányban támogatták a képviselők a sürgős kihirdetés kérésére vonatkozó határozatot, így az államfőnek öt nap állt rendelkezésére, hogy mérlegelje az aláírást.

6.13.2 A politikai vétó érvelése

Az alig kétoldalas átirat ebben az esetben nem volt alkalmas arra, hogy a korábbi dokumentumokhoz hasonlóan csak ennek a szövegnek az ismeretében a vétóban testet öltő konfliktus megérthető legyen. Sólyom László a vétó szövegében nem részletezte a törvény által teremtett új helyzetet, nem írta körül, hogy milyen területeken hoz majd változást ez a szabályozás.

Mindez nem is meglepő annak ismeretében, hogy az összetett jogszabály egyetlen aspektusára összpontosított az államfő kritikája: a megszüntetett, korábban vagyongazdálkodással foglalkozó állami intézmények helyébe lépő Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács tagjaira. Álláspontja szerint ugyanis ez a testület olyan hatáskörök gyakorlására kapott felhatalmazást, amelyek a mindenkori kormány felelősségi körének lényegéhez tartoznak, egyebek mellett az állami vagyon hasznosításával, elidegenítésével és megterhelésével kapcsolatos döntések révén.

Sólyom elnök azt kifogásolta, hogy a tanács tagjait hat évre a miniszterelnök nevezte volna ki a törvény értelmében. Az ilyen típusú, tehát a kormányzati ciklusok időszakához képest eltolt, annál hosszabb, határozott időre szóló megbízatások az államfő meglátása szerint a kormánytól független alkotmányos intézmények esetében lettek volna indokoltak. A Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács azonban hatásköre tartalmát tekintve osztozott volna az állami vagyonnal való gazdálkodásért viselt kormányzati felelősségben, így még akkor sem volt számára elfogadható egy, a kormány ciklusánál hosszabb megbízatású testület, ha egy esetleges kormányváltás esetén nyitva állt volna a törvény módosításának lehetősége.⁴²

A levelet záró cselekvésre felszólító rész ezúttal nem fogalmazott meg konkrét igényt. Csupán azzal az absztraktabb záró megállapítással zárta levele érvelő részét az

⁴² A megérzés utóbb helyesnek bizonyult: a 2010-es országgyűlési választások után az új kormánytöbbség első teendői között szerepelt a törvényt módosító javaslat benyújtása még az új kormány megalakulása előtt.

előzők befejezéseképp, hogy jogállamban tartós, későbbi törvényi módosításoknak a politikai változások mentén nem kitett intézményrendszert kell kialakítani az állami vagyonnal való gazdálkodásra. Zárásként maga a kérés csak a levél szempontjait figyelembe vevő újratárgyalást kért, a módosítás helyét és tartalmát nem konkretizálta.

6.13.3 A politikai vétó eredménye

E törvény újratárgyalásával, és módosított formában történt ismételt elfogadásával megszakadt Sólyom László addig töretlenül eredményes politikai vétózási rekordja. Az Országgyűlés 2007. szeptember 10-én, az őszi ülésszak első ülésnapján tárgyalta újra és fogadta el ismét a törvényt.⁴³ A zárószavazás előtti vitához két ellenzéki és egy kormánypárti javaslat érkezett. Az első ellenzéki javaslatot a benyújtó bizonyára tréfának szánta, arról nem is szavazott a plénum, a másik, Mádi László, fideszes képviselő által jegyzett indítványról azonban döntött a ház, és az ellenzék egységes támogatása mellett a kormánypárti képviselők elutasították azt.⁴⁴ Ez a módosítás jelentette volna az államfői politikai vétóban megfogalmazott kérés hiánytalan teljesítését, e módosítás elfogadásával ismételten elfogadva a törvényt lett volna a politikai vétó eredményes.

Mégsem beszélhetünk teljes eredménytelenségről sem, hiszen a törvényhozás az újratárgyalás során elfogadott egy, a kormány által benyújtott módosító javaslatot, amely indoklásában az ellenzéki indítványhoz hasonlóan szintén a köztársasági elnök vétóban foglalt kérésére, érvelésére hivatkozik. Ezt a javaslatot a kormánypárti képviselők támogatásával, ellenzéki elutasítás mellett fogadta el az Országgyűlés, majd a zárószavazáson is hasonló arányban, 190 igen szavazattal, az ellenzék egységes – ezúttal az MDF-et is magában foglaló – elutasítása mellett fogadta el ismét a törvényt.

Különösen tanulságos, hogy miképp is kezelte a kormány módosítása az elnöki vétót. Már Göncz Árpád második politikai vétója esetében is láthattuk azt a módszert, amely szerint a parlamenti többség valamilyen látható intézkedéssel reagált ugyan a visszaküldésre, érdemben viszont a vétó hatására nem kívánt eltérni eredeti szándékától. Míg a Mádi László által jegyzett módosítás arra az elemre fókuszált, amellyel kapcsolatban – helyesen érve az átirat szövegét – tényleges kifogása volt az

⁴³ Ez az ülésnap abból a szempontból is (vagy inkább) emlékezetes, hogy azon ritka alkalmak egyike volt, amikor Sólyom László szót kért az Országgyűlés plenáris ülésén – igaz, a beszéde semmiféle összefüggésben nem állt a vagyontörvény újratárgyalásával.

⁴⁴ Az akkori törvényhozás hangulatát jól megidézi, hogy a Kelemen András, fideszes képviselő által jegyzett, szavazásra nem bocsátott módosító javaslat lényege az volt, hogy a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács neve legyen Gyurcsányi Pénzmosoda a Közvagyon Eltulajdonítására Zrt.

államfőnek, addig a pénzügyminiszter javaslata csak annyit láttatott megérteni az átiratból, hogy Sólyom Lászlónak a tanács tagjait illetően van valamilyen aggálya. Ennek szellemében ez a javaslat a kinevezésre koncentrált, és a határozott hat évet változatlanul hagyva megváltoztatta a kinevezés formális módját, a tanács tagjainak kinevezésének eljárását: az egyes szakminiszterek javaslattevői és a miniszterelnök kinevezési hatásköre helyébe a miniszterelnök javaslattevői és a köztársasági elnök kinevezési hatásköre került. Ezen a ponton kell megjegyezni, hogy ez a kinevezési hatáskör a magyar államfő esetében alkotmánybírói határozat szerint igen korlátozott, csak a kinevezés jogszerűségére terjed ki, illetve visszautasítási lehetősége a köztársasági elnöknek csak akkor van, ha a kinevezés súlyosan veszélyeztetné az államszervezet demokratikus működését.⁴⁵

Érdemben a módosítás a vitatott testület összetételét, működését tekintve tehát lényeges változást nem hozott. Némi rosszhiszemű értelmezéssel még az is feltételezhető, hogy a súlytalan, de az államfőnek többletfeladatot adó változtatás tulajdonképp egyfajta elégtétel azért, amiért a nyári törvényhozási szünet miatt hónapokat csúszott a vagyontörvény hatálybalépése. Ennél azonban jelen elemzés optimistább felfogást követ, ezért a politikai vétót félig eredményesnek tekintem. Eredményes, mert a parlament az államfő politikai vétójára érdemben reagált, nem élt az amúgy rendelkezésre álló ismételt elfogadás eszközével. Félig eredményes viszont, mert nem pontosan követte az államfő kifogását, hanem annak témáját lazán követve egy inadekvát választ adott. A későbbiekben a félig eredményes vétó inkább a több kifogást tartalmazó vétók esetén megállapítható kimenet lesz, amikor a több kifogásból csak egy vagy néhány megfogadását vállalja a törvényhozás. Ebben a tekintetben ez az eljárás különlegesnek tekinthető.

6.14 Többcélú kistérségi társulások módosítása – 2007. 07. 03

6.14.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2007. június 18-i ülésnapján fogadta el a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény módosítását. A javaslatot a kormány önkormányzati és területfejlesztési miniszteren keresztül nyújtotta be 2007 májusának elején. A módosítandó törvény kimondta, hogy minden önkormányzati választás után fél éven belül a kistérségek és a települési önkormányzatok kezdeményezhetik, hogy a kistérségi lehatárolás megváltozzon, és az egyes települések másik kistérséghez

⁴⁵ 8/1992. AB határozat

tartozzanak, vagy akár alakuljon új kistérség. A beterjesztett törvénymódosításra a kezdeményezést 2007. március 31-ig teheték meg az önkormányzatok, utána dolgozta fel az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium a kérelmeket, és ezek alapján készült a benyújtott törvényjavaslat. A megjelölt határidőre 58 kezdeményezés érkezett be, ebből 41 átsorolási, 14 új kistérség-alakítási kérelem. A parlament elé terjesztett változat 35 település más kistérséghez történő átsorolását javasolta, valamint 6 új kistérség létrehozását támogatta.

A kistérségi, az Európai Unió területi nomenklatúrájában a legkisebb, nálunk a megyei szint alatti, NUTS4-ként ismert besorolási szintek olyan statisztikai és tervezési egységeket alkottak, amelyek EU-s területfejlesztési támogatások odaítélésében is kiemelt szerepet játszanak. A szervesen létező, korábban a járási rendszerben testet öltő területi beosztást a helyi önkormányzatok gyakran éppen azzal a szándékkal rajzolták át, hogy statisztikai mutatóiban fejletlenebb, így pályázatok tekintetében több lehetőséggel rendelkező egységet nyerjenek. A rendszer 2007-es felülvizsgálata során is ilyen helyi megfontolások csaptak össze.

Az eredeti, kormány által előterjesztett javaslatban nem szerepelt egy jelentős átalakítás, amely csak képviselői indítványra, Nagy László helyi szocialista képviselő módosító javaslatára lett elfogadott része a törvénynek a részletes vita folyamán. A módosítás révén Békés megyében a kistérségek száma nyolcra hétre csökkent volna úgy, hogy a Sarkadi kistérség teljesen megszűnt volna, és a korábban odatartozó települések két másik kistérséghez, a Szeghalmihoz és a Gyulaihoz kerültek volna.⁴⁶

Szintén egy szocialista képviselőtől érkezett módosító javaslat a törvényhez, amely megváltoztatta volna Debrecen egyszereplős kistérségi helyzetét, és két másik szomszédos kistérségből is mellé sorolt volna településeket: Bocskaiert és Mikepércset. Hajdu Attila, szintén helyi érdekeltségű képviselő javaslatát is elfogadta az Országgyűlés, így ez a javaslat is szerepelt a zárószavazásra bocsátott törvényszövegben, amelyet csak kormánypárti képviselők támogattak egységesen, hozzájuk két fideszes és egy független képviselő csatlakozott, így állt össze a 184 igen szavazat.

⁴⁶ A zárószavazás előtti vitában egyetlen felszólalóként az illetékes miniszter utalt a Sarkadi kistérséggel kapcsolatos konfliktusra, hivatkozva a sarkadi polgármester fenyegetőző levelére.

6.14.2 A politikai vétó érvelése

A négyoldalas – Sólyom László addigi leghosszabb – átirata részletesen mutatta be a kívülállók számára nehezen kibogozható konfliktust. Ismét úgy fogalmazta meg átiratát az államfő, hogy a szöveg önmagában is alkalmas legyen az egész ügy rekonstruálására. A kistérségi területi lehatárolás módosítása során követendő eljárási szabályokat részletesen idézte az államfő, nem csupán a módosított törvényt, hanem egy további kormányrendeletet is. Mindezekből levezette, hogy a kistérségi besorolás módosításához a parlament végső döntését megelőzően az átsorolásban érintett helyi önkormányzatok és a kistérségek döntéshozó testületeinek is egyetértéssel állást kell foglalniuk.

Sólyom elnök szövegében megfogalmazott álláspontja szerint az Országgyűlés arról jogosult dönteni, hogy a jogszerű kezdeményezések közül melyiket fogadja el, és melyiket nem. A parlamenti vita során azonban a képviselők több módosító javaslatot nyújtottak be a Kormány által előterjesztett törvényjavaslathoz, amelyeket a bizottsági üléseken a szakminiszter sem támogatott és a szakbizottság maga is elutasított. Mindezek ellenére a Sarkadi kistérség megszüntetésére vonatkozó módosító javaslat, illetve a Debreceni kistérség kiegészítése bekerült az elfogadott törvénybe.

A vétó szövegében mindkét módosítással kapcsolatos szabálytalanságokat részletesen tárgyalta az államfő. A Debreceni kistérség átalakítása ügyében úgy találta, hogy a jogszabályok által előírt hozzájárulások a szereplők némelyike részéről rendelkezésre álltak, de az egyik érintett kistérség, Bocskai kert képviselőtestülete nem kezdeményezte átsorolását a Debreceni kistérségbe, és arról a törvényben és a kormányrendeletben előírt regionális és megyei közigazgatási szervek sem fejtették ki véleményüket.

Megfogalmazása szerint a Sarkadi kistérséggel összefüggő döntést még aggályosabbnak tartotta Sólyom László. Ezzel kapcsolatban ugyanis nem egy-egy szereplő hozzájáruló, a jogszabályok által megkövetelt döntése hiányzott, hanem valamennyi szereplőé. Így a kistérség megszüntetésével átsorolni szándékozott egyetlen önkormányzat képviselőtestülete sem kérte ezt az intézkedést határozatában, a kistérség maga sem határozott saját megszűnéséről, és a regionális és megyei közigazgatási szervek ebben az esetben sem fejtették ki az előírt módon véleményüket.

E két konkrét kifogás részletes kifejtésével a záró, cselekvésre felszólító részben az államfő már csak arra kérte az Országgyűlést, hogy a visszaküldött törvény újratárgyalásakor tartsák be törvény előírásait.

6.14.3 A politikai vétó eredménye

A visszaküldött törvényről az Országgyűlés 2007-es őszi ülészaka első ülésnapján, szeptember 10-én döntött – a szintén visszaküldött vagyontörvény újratárgyalásával egy napon. Még a plenáris ülést megelőzően érkezett az önkormányzati és területfejlesztési bizottságtól, annak szocialista elnöke által jegyzett két módosító javaslat. Ezek Sólyom elnök politikai vétójára, az érvelésben megfogalmazott jogszabálysértésekre reagálva egész pontosan azt a két átsorolási döntést korrigálják, amelyeket átiratában kiemelt az államfő: az egyik módosítás szerint Bocskaikert átsorolása megszűnt, és a település visszakerült abba a kistérségbe, ahová korábban is tartozott, a másik módosítás pedig restaurálta a Sarkadi kistérséget, így az azzal kapcsolatos összes változtatást semmissé tette.

A két módosítást a jelenlévő képviselők valamennyi képviselőcsoport részéről egyhangúlag támogatták. A törvény ismételt elfogadását azonban csak a korábbi elfogadáshoz hasonló arányokban, 182 igen szavazattal a kormánypárti képviselők támogatták, az ellenzék elutasító, benne az MDF többsége továbbra is tartózkodó álláspontot foglalt el.

A politikai vétó szempontjából a módosított ismételt elfogadás a köztársasági elnök számára teljes eredményességet jelentett, hiszen mindkét konkrét aggályát az ismételt elfogadás előtti módosítással korrigálta az Országgyűlés. Ezt az eredményességet azonban könnyű volt borítékolni, hiszen a törvényjavaslatot benyújtó kormány központi és szakszerűen artikulált politikai akaratával szemben módosította a helyi, pontatlanul és jogszabályellenesen kifejezett akarat a törvényt. Némileg hasonlít ez az eset a 6.8-as alfejezethez, ám jelen vétónál nem álltunk szemben az önkormányzati lobbipártokon átívelő összefogásával. Az egyéni képviselői ambíciók térnyerése, és így törvények elfogadása a kormányzati akarat dacolva a központi politika relatív gyengeségét, fegyelmező képességének határait jelezte. Ilyen helyzetekből keletkező konfliktussal és politikai vétóval a ciklus során még találkozunk.

6.15 Egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvény – 2007. 12. 27

6.15.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2007. december 17-i ülésnapján fogadta el az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényt. Az új szabályozás a 2006-ban választásokat nyert szocialista-liberális koalíciós kormány egyik fontos vállalása volt, az egészségügyi

szektor átfogó reformja folyamatának fontos állomásaként tekinthető. A finanszírozás átalakítását, piaci alapokra helyezését célzó jogszabály elfogadását megelőzően több intézkedés is született már a reform jegyében. Ilyenek voltak a biztosított jogviszony-ellenőrzés szigorítása, a vizitdíj és kórházi napidíj bevezetése, az Egészségbiztosítási Felügyelet felállítása, valamint a gyógyszerpiac új szabályozása.

A koalíciós megállapodásnak megfelelően az egészségügyi szakterület a liberálisok ellenőrzése alá került, így a tervbe vett, és részben megvalósított intézkedések is a Szabad Demokraták Szövetségének preferenciáit tükrözték.⁴⁷ A reformfolyamat vezényleéséért az első időszakban Molnár Lajos, korábbi kórházigazgató vállalta a felelősséget, még részt vett az egészségbiztosítási törvény legkorábbi előkészületi munkáiban, de a konkrét törvényjavaslatot már utóda, a korábbi államtitkár, Horváth Ágnes miniszterként nyújtotta be a kormány nevében.

A törvényjavaslat értelmében a meglévő egységes társadalombiztosítási pénztár helyébe egy többszereplős, versengő biztosítási modell lépne. A létrejövő egészségbiztosítási pénztárak olyan zártkörűen működő részvénytársaságok lettek volna, amelyeknek alapítója és tulajdonosa a magyar állam, és amelyben a magánbefektetők 49 százalékos tulajdoni részt szerezhettek volna. Ez az állami többség a biztosítási rendszer működése alatt mindvégig fennmaradt volna. Az ország 18 megyéjében, valamint a központi régió négy területének megfelelően 22 egészségbiztosítási pénztár jött volna létre, 20-20 millió forint alaptőkével, amelyek kisebbségi tulajdonjogáért, azaz 9,8 millió forint névértékű részvénytőkejéért nyilvános nemzetközi licit kezdődött volna.

A licit lezárását egy toborzási szakasz követte volna, amelynek során a pénztárak teljesen szabadon toborozhattak volna tagokat az ország bármely részéből. Így egy olyan rendszer alakult volna ki, ahol a biztosított szabadon válthatott volna más területi pénztárra, de ha ilyen döntést nem hozott volna, akkor a lakhelye szerinti intézménynél jött volna létre automatikusan jogviszonya. A folyamat végén olyan pénztár kaphatott volna működési engedélyt, amelynek tagsága részint a toborzásból, részint pedig a liciten megszerzett, pénztárhoz rendelt terület lakosságából adódóan elérte volna az 500 ezer főt, a taglétszám azonban nem haladhatta volna meg a 2 millió főt.

⁴⁷ Az SZDSZ a kötelező magánnyugdíj-pénztári rendszerhez hasonló, teljes magántulajdonú és szabadon választható egészségbiztosítás pénztárakat akart létrehozni. A nagyobbik koalíciós partner MSZP ugyanakkor tartott attól, hogy sokan biztosítás nélkül maradnának. Kompromisszumként született a törvényben testet öltő hibrid rendszer.

A pénztárak igazgatóságban, illetve magában a pénztárban a magánbefektetőtől várták volna az újfajta, versenyközpontú szemléletmód megjelenését, ezért az igazgatóságba mindkét tulajdonos 3-3 főt delegálhatott volna, az igazgatóság elnökét pedig a kisebbségi, tehát a magántulajdonos adta volna. A felügyelőbizottságban viszont az állami tulajdonos lett volna többségben.

A törvényjavaslat szerint két új szerv kapott volna fontos szerepet, ezek a díjtételbizottság és a fejkvótabizottság. A díjtételbizottság tett volna javaslatot az egészségbiztosítási csomag tartalmának a megváltozására, az egészségügyi szolgáltatások díjtételeire, a teljesítményelszámolási besoroló rendszerre, az egyes egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásba történő befogadására, valamint a finanszírozási eljárásrendekre. A díjtételbizottság tagjainak többségét ugyan a kormány által delegált személyek alkották volna, de mivel döntéseit tagjainak négyötödös többségével hozta volna, a kisebbségi tulajdonosokat képviselő tagok nélkül nem hozhatott volna döntést.

A fejkvótabizottság vett volna részt az egészségbiztosítás ellátásai keretében nyújtott szolgáltatások fedezetéül szolgáló fejkvóta meghatározásában. Feladata a szélesebb társadalmi konszenzuson nyugvó, a mindenkori alapelveknek megfelelő formula kidolgozása a járulékbévételek és az állami hozzájárulások figyelembevételével. A fejkvótabizottság tagjainak összetétele és döntéshozatali eljárása megegyezett volna a díjtételbizottságéval.

Az ellenzék egységesen utasította el a javaslatot, és a nagyobb kormánypárti szocialisták nyilatkozataiból is óvatos távolságtartás volt kiérezhető.⁴⁸ Az ellenzék azonban nem óvatosan, hanem teljes erőbedobással hirdette, hogy az új finanszírozási rendszer nem lenne jó a biztosítottaknak, a költségvetésnek, viszont véleményük szerint jó lenne az új biztosítóknak, valamint az SZDSZ-nek, amely párt szerintük erőltette ennek a rendszernek a bevezetését. Az ellenzék érvei között az is szerepelt, hogy a szakmai szervezetek és a tudományos élet emberei pártállástól függetlenül, egyöntetűen hangot adnak annak a véleményüknek, amely szerint a javasolt rendszer elhibázott, és komoly veszélyeket rejt magában.

A törvényt hosszú, kevésbé a szakmai tartalmakra, sokkal inkább az emocionális és személyes érvelésre hagyatkozó, rendkívül sok módosító indítvánnyal övezett

⁴⁸ Visszatérő érvelésük szerint az eredeti javaslatot sok ponton kell módosítani ahhoz, hogy a végső szabályozás elfogadható legyen, és megfelelően „a nemzeti kockázatközösséggel és a szolidaritással kapcsolatos” elvárásaiknak, illetve, hogy csak olyan megoldás vállalható számukra, amely nem kényszeríti őket „baloldali értékeik feladására”.

vitában végül a kormánypárti képviselőcsoportok egységes támogatásával, 204 igen szavazat mellett, az ellenzék egységes elutasításával fogadta el az Országgyűlés, és kérte egyúttal hasonló támogatottság mellett annak sürgős kihirdetését az államfőtől.

6.15.2 A politikai vétó érvelése

Mielőtt a politikai vétó tartalmára vonatkozó részleteket ismertetném, e törvény esetében rendhagyó módon külön érdemes kitérni annak tisztázására, hogy miért nem kért az államfő előzetes normakontrollt az alkotmánybírástól, azaz miért nem az alkotmányossági vétó eszközét választotta. Erre a kérdésre Sólyom László egy nyilvános előadásában adott egyértelmű választ:

„2007 decemberében fogadta el az Országgyűlés az egészségbiztosítási pénztárakról szóló törvényt. 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. Nagyon lelkiismeretesen vizsgáltam az esetleges alkotmányellenességet, de a köztársasági elnök, aki ráadásul volt alkotmánybíró, és a Pázmány Egyetem – jóllehet szabadságolt – professzora, szakmai lelkiismeretét kell hogy kövesse, és nem kockáztathatja szakmai hírnevét sem, bármilyen rossz véleménye legyen is egy törvényről. Csak akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha bizonyos benne, hogy a törvény alkotmányellenes.” (Sólyom [2008])

Visszatérve a politikai vétóhoz, a közel hatoldalas átirat az eddigi, általában egyetlen érv körül gravitáló aggályokon alapuló vétózás gyakorlatától eltérve több, tematikusan jól elhatárolható érvet kifejtve foglalta össze kifogásait. Mielőtt az érvek tartalmát egyenként vizsgálnánk, érdemes – már a törvény rendkívüli súlya és fontossága miatt is – kitérni a vétót övező időtényezőre. A december 17-én elfogadott törvény 20-án érkezett meg a Köztársasági Elnöki Hivatalba. Mivel az Országgyűlés elnöke sürgős kihirdetést kért, a határidő karácsonykor járt volna le, de az ilyenkor alkalmazott általános szabályok értelmében az ünnepek utáni első munkanap, jelen esetben 27-e lett a tényleges határidő.

Még az így nyert extra két napnyi idő a kihirdetést érintő döntésre is rendkívül szükségesnek bizonyulhat figyelembe véve az elvégzendő munka összetettségét. Természetesen az államfő döntéselőkészítő munkája nem az elfogadott törvény megküldésének pillanatában kezdődik. A törvény elfogadásának folyamatában annak alapvonalai, főbb elemei láthatóvá válnak, az elfogadással csak a végső törvénytörzsrész rögzül. Maga az államfő és munkatársai is így elkezdhetik a tájékozódást már akár a törvényjavaslat benyújtásának kezdetétől, de a benyújtók maguk is – nyilván saját érdekeiknek megfelelően – elkezdhetik az államfő felé népszerűsíteni a leendő törvényt. Időközben a nyilvános nyomásgyakorlás is megindulhat, nyilván az ellenérdekeltek csoportjának sem szükséges a törvény zárószavazását megvárniuk ahhoz, hogy munkájukat megkezdjék.

A konkrét esetben – nyilván összefüggésben azzal, ahogy a korabeli kommentárok is látták, miszerint ez volt a ciklus legfontosabb törvénye – az összes kihirdetés előtti informális tájékozódási és tájékoztatási aktusra sor került. Mint hivatala munkatársa tapasztalhattam, hogy Sólyom László is még jóval az elfogadás előtt megkezdte a felkészülést. Kért tanácsot egészségügyi-gazdasági kutatóktól, konzultált nagy biztosítótársaságok vezetőivel, illetve fogadta a javaslatot jegyző egészségügyi miniszter asszonyt is. A törvényjavaslat tárgyalásával egy időben heves közéleti vita bontakozott – jellemzően nem alkotmányjogászok, hanem a törvény által érintett szereplők között – a szabályozás alkotmányosságáról, illetve arról, hogy a köztársasági elnöknek milyen módon kéne megtagadni a törvény aláírását.

Ezen a ponton érdemes kitérni arra a torz közéleti percepcióra, amely az államfő politikai és alkotmányossági vétője közötti különbséget illeti. A kialakult tapasztalat és gyakorlat alapján ugyanis a kétfajta vétő közti markáns, az 5.2-es alfejezetben részletesen tárgyalt tartalmi különbségek elhalványulnak a nyilvános vitákban. Egyedül az a karaktere kap hangsúlyt a kétféle vétőnek, hogy míg a politikai vétő viszonylag rövid időn belül újra elfogadható, és így kis késéssel, de végül akár változatlanul hatályba lépő törvényt eredményezhet, addig az alkotmányossági vétő annak halasztó hatálya, és az AB lassú döntéshozatala miatt sokkal tovább, a bizonytalan jövőbe tolja ki az ellenzők által nem kívánt törvényt. E megközelítés problémájával is az 5.2-es alfejezetben foglalkozom részletesen. A konkrét törvényjavaslat kapcsán annyit érdemes csupán megjegyezni, hogy a közvélemény erős nyomása ellenére Sólyom László kitartott amellett az elnöki ciklusa alatt mindvégig következetesen képviselt elv mellett, hogy amennyiben az elfogadott törvény nem tartalmaz nyilvánvaló

alkotmányellenes rendelkezést, akkor egyéb természetű aggályait politikai vétó formájában fogalmazza meg bízva az érvelés erejében és eredményességben – amint az eredményességet összefoglaló statisztikákban látni fogjuk – nem is alaptalanul.

Tekintettel arra, hogy a körütekintő vizsgálat eredményeképp alkotmányellenes rendelkezést az elfogadott törvényben nem talált Sólyom László, az előzetes szakmai tájékozódás-felkészülés viszont számos egyéb aggályt tett nyilvánvalóvá, a politikai vétó mellett döntött.⁴⁹ A vétó fontosságát az is jelezte, hogy ez volt az egyetlen ilyen hatáskörgyakorlása, amikor a döntést a nyilvánosság felé nem hivatalán keresztül, közlemény útján tette közzé, hanem személyesen állt ki a sajtó nyilvánossága elé a Sándor-palotában, és ismertette érveit.

Hat különböző ilyen érvet lehetett azonosítani a vétó indoklásában. Elsőként egy általánosabb keretben fejtette ki az ilyen nagyszabású, nagy rendszerek hosszú időre ható átalakítását hozó törvényhozás esetén a társadalmi konszenzus szükségességét. Meggyőződése szerint ugyanis az ilyen átalakításokat nem helyes kitenni egy esetleges politikai változással szükségszerűen bekövetkező újabb módosításnak vagy visszavonásnak. Konszenzus hiányában így a rendszer a változó politikai szerencse függvényévé válik, ez pedig instabillá tesz egy olyan nagy szektort, amely természeténél fogva nem tűri az instabilitást.

Másodszorban kifogásolta Sólyom elnök, hogy az érintett szereplők – érdekképviselők, szakértők, de még az Országgyűlés képviselői is – rendkívül kevés időt kaptak a vitában a felkészülésre. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a nagyszámú, és a törvényt érdemben befolyásoló módosító javaslatot csak pár órával azok megvitatása előtt ismerhették meg a képviselők, a tényleges döntés nem a nyilvánosság előtt történt.

Harmadszorban az államfő jogalkotási-eljárási, de valós tartalmi aggályként is kiemelte, hogy a törvényhez nem készült hatástanulmány. Egy ilyen átfogó, sokak életét hosszú időre befolyásoló szabályozás hatásainak szakszerű előzetes vizsgálata különösen fontos lett volna álláspontja szerint, ám nyilvános, vagy akár csak az érintettek számára hozzáférhető számszerűsített adatokat tartalmazó dokumentum vagy tanulmány nem volt elérhető.

⁴⁹ Az átirat szövegének első része is reflektált erre a vitára: „A legkülönbözőbb egészségbiztosítási rendszerek működtethetők alkotmányosan és sikeresen, és lehetnek másrészt – kialakításuktól függően – alkotmányellenesek vagy alkalmatlanok. Alkotmányunk is lehetővé teszi a magántőke bevonását az egészségügy finanszírozásába és ellátásába, és nem zárja ki e területen a versenyt. De ugyanígy alkotmányos lehet a kizárólag állami, központosított társadalombiztosítás is. Elvileg alkotmányos a kettő kombinációja is.”

Negyedszer kifogással élt az ellen is Sólyom elnök, hogy a törvény az új szabályozást átmenet nélkül kívánta egyszerre úgy bevezetni, hogy a tényleges működés számos fontos kérdését további, alacsonyabb szintű jogszabállyal történő későbbi szabályozásra nyitva hagyta. Ennek megfelelően a törvény által kialakítani szándékozott új egészségbiztosítási rendszer működésének számtalan kérdése az elfogadást követően is nyitott volt. Az államfő érvelése szerint erre a sietségre a választási cikluson alapuló logika szolgáltatott okot, ezt a megközelítést egy ilyen jelentőségű reform körülményei között azonban elfogadhatatlannak tartotta.

Az ötödik érv már a tervezett rendszer egyik konkrét elemét kritizálta. Az elfogadott törvény ugyanis nem határozta meg pontos arányait és tartalmát azoknak a nagy értékű beavatkozásoknak, amelyekre továbbra is egy országos kockázatközösségi alapot tartottak volna fenn. Ez a megoldás lett volna hivatott garantálni, hogy a versengő magánbiztosítók ne keressék a kockázatszelekció útjait, azaz nem próbálják meg a potenciálisan költséges kezelést igénylő ügyfeleket távol tartani maguktól.⁵⁰

Végül a hatodik szempontja Sólyom Lászlónak az volt, hogy a versengőnek ígért több biztosítón alapuló modellben éppen a verseny léte tűnt bizonytalannak a törvényből kibontakozó megoldás kapcsán. A járulékfizetési oldalon ugyanis az egybiztosítós megoldáshoz hasonlóan egységes kötelezettségei maradtak volna a biztosítottaknak, tehát mindenki továbbra is a jövedelme alapján fizette volna ezeket a terheket. A magánbiztosítók versenye abban állt volna, hogy a törvény által standardizált bevételekből nyújtott, szintén standard, és adott földrajzi területen tényleges választási lehetőséget nem kínáló egészségügyi szolgáltatásokkal kellett volna egymással versenyezniük lényegében a gazdálkodásuk hatékonyságával. Kérdéses volt azonban az államfő olvasatában, hogy a verseny elvárt jótékony hatásai ilyen körülmények között tudtak-e volna hatni. Mert ha nem, akkor az egész, az elfogadott végeredményre tekintve rendkívül bonyolult, spekulatív módon túlszabályozott rendszer eredendő hajtóereje, motivációja vált kérdésessé.

Átiratát a cselekvésre felszólító bekezdéssel zárva Sólyom elnök kérte az Országgyűlést tekintettel a törvény tárgyának jelentőségére, valamint a jogalkotási eljárás hiányosságaira, hogy pótolja a törvényalkotás hiányosságait. Kérte továbbá, hogy az Országgyűlés fontolja meg a tartalmi kifogásait is, kiemelve a garanciák, a

⁵⁰ A Sólyom elnök által is idézett nemzetközi tapasztalatok szerint a versengő magánbiztosítók rendkívül leleményes eszközökkel próbálják távol tartani maguktól a várhatóan nagyobb egészségügyi kiadásokat igénylő ügyfeleket, például az ügyfélszolgálati irodát a sokadik emeletre telepítik, de liftet nem biztosítanak az eléréshez.

részletszabályok hiányát, a verseny korlátozottságát, és a mindebből, valamint a hatásvizsgálat hiányából fakadó bizonytalanságot és kockázatot. Záró mondatában a konkrét törvény újratárgyalásán túl tekintve még az akkori tervekben szereplő nyugdíjreformra is utalt, kiemelve, hogy visszaküldés szempontjait majd annak az előkészítésekor, tárgyalásakor is figyelembe érdemes venni.

6.15.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2008. február 11-én, tavaszi ülészakájának első ülésnapján tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A vitában elsőként megszólalt Horváth Ágnes egészségügyi miniszter asszony politikai vétóra vonatkozó megjegyzését érdemes szó szerint idézni:

„Köztársasági elnök úr e törvényt visszaküldte megfontolásra az Országgyűlésnek. Az elmúlt hetekben nagyon sokat dolgoztunk azon, hogy a törvényt pontosítsuk, hogy meg tudjunk felelni elnök úr észrevételeinek. Ezt a munkát maga a köztársasági elnök úr igazolta vissza néhány napja egy interjújában, amikor elmondta: a kormány érdemben foglalkozott a kifogásaival.”⁵¹

(http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=121&p_felsz=31&p_felszig=165&p_aktus=10)

A politikai vétó közvetlen eredményessége tehát értelmezhető, de mindenképp további vizsgálatot érdemel, hogy milyen mértékben tekinthető részlegesnek ez az eredményesség.

A megismételt elfogadás vitája során összesen 12 zárószavazás előtti módosító javaslatot fogadott el a plénum, mindegyiket az egészségügyi bizottság nyújtotta be. Közvetlenül egyik javaslat sem hivatkozott az államfő vétójának tartalmi kifogásaira, csak a hatálybalépés eltolódásából eredő korrekcióknál említették a visszaküldés tényét. Egyébként a Házsabály rendelkezéseivel ellentétes módon több olyan tartalmi módosítást is elfogadott az Országgyűlés ebben a tárgyalási szakaszban, amelyik semmiféle összefüggésben nem állt a visszaküldés érveivel.

⁵¹ Sólyom László 2008. február 7-én adott interjút az Info Rádiónak, ebből a hivatkozott idézet: „A politika a jelek szerint átgondolta a kifogásaimat. Kaptam válaszokat egyrészt Kóka pártelnök úrtól, tegnap este pedig miután megérkeztem bulgáriai utamról, Horváth Ágnes miniszter asszonnyal több mint másfél óráig vettük sorra a kifogásokat. Illetőleg ő ismertette mindazokat az intézkedéseket és megfontolásokat, amelyekkel reagáltak az én politikai vétómra. Tehát mindenképpen pozitívumnak kell venni, hogy nem történt az meg, ami korábban még Mádl elnök úr ideje alatt, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyták az elnököt. Most foglalkoztak a kifogásokkal érdemben is.” (saját átirat hangfelvételtől)

Leginkább egy, kis ráhagyással két módosítás kapcsán érzékelhető összefüggés az elnöki kifogásokkal. Mindkettő az előző részben ötödikként ismertetett évrre reagál. Mindez nem csoda, hiszen az államfő kifogásai, érvei közül ez az egy volt olyan konkrét módon körülírva, hogy arra egyáltalán parlamenti módosítással reagálni lehetett. Sólyom László többi érve inkább olyan általános aggályokat ismertetett, amelyekre adekvát válasz a törvényjavaslat teljes visszavonása lehetett volna, ez pedig – ebben a pillanatban még – nem történt meg. Így összességében a politikai vétó közvetlen eredményességét részlegesnek kell tekintenünk.

E visszaküldés kapcsán kell azonban a Sólyom-éra első indirekt eredményességéről is szólnunk. Egy olyan politikai láncreakció kimeneteként, amelynek részletes ismertetése meghaladná jelen munka kereteit 2008. május 26-án, bő három hónappal a törvény ismételt elfogadása után az Országgyűlés olyan törvényt fogadott el, amely a teljes egészségbiztosítási törvényt hatályon kívül helyezte. Ezzel a legerősebb politikai vétót követő kimenet teljesült messze az általunk felállított öt éves időhatáron belül. Érdekessége ez utóbbi, a megvétózott törvény halálát kimondó törvénynek, hogy az SZDSZ egységes nem szavazatai mellett az Országgyűlés összes egyéb, immár egyetlen kormánypárti és többi ellenzéki képviselőcsoportjai igennel szavaztak rá. Még ha indirekt módon is, de különösen erős parlamenti támogatással vált eredményessé így ez a politikai vétó.

6.16 Balaton törvény módosítása – 2008. 06. 30

6.16.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2008. június 9-i ülésnapján fogadta el a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló törvény módosítását. A törvényjavaslatot a kormány az önkormányzati és területfejlesztési miniszterten keresztül nyújtotta be 2008 áprilisa végén. A módosítás célja az volt, hogy az Országgyűlés felülvizsgálja, áttekintse a törvény hatályba lépése óta eltelt négy év megváltozott körülményeit, az új igényeket, az új fejlesztési célokat. A javaslat általános vitájában leginkább a balatoni régióból érkezett képviselők vettek részt, és noha számos ügyet és szempontot exponáltak, igazi, érveket egymásnak feszítő vita nem alakult ki.

Kiderült viszont a javaslat vitája során, hogy a legkényesebb kérdésnek a fejlesztési és a környezetvédelmi szándékok, érdekek ütközése minősült, de ez a konfliktus az Országgyűlésben nem tudott igazán megjelenni. A vita hangulatát

áthatala, hogy a képviselők érezhetően a fejlesztők oldalán álltak, akik kevesebb korlátozással szerettek volna fejleszteni. Kevésbé tűnt a plénum érzékenynek a környezetvédők szempontjaira, még ha a vitaindító államtitkári felszólalásban Ujhelyi István ki is emelte, hogy a „szennyvízkezelésre vonatkozó előírások érvényesítése, ami az építési lehetőségek feltétele volt, a vízminőség javulásában” jelentkezett.

A rövid általános vitát követően, és néhány, jellemzően technikai módosítást hozó részletes vita után az Országgyűlés különös arányban támogatta, és fogadta el a törvényjavaslatot: miközben a törvény elfogadásakor már ellenzéki, de a vitában ellenérveit meg nem fogalmazó SZDSZ képviselőcsoportja egységesen nemmel szavazott, addig a Fidesz és a KDNP egységesen támogatta a javaslatot, amelyet így 341 igen szavazattal fogadott el az Országgyűlés.

6.16.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László hatoldalalás átirata a téma speciális szakmai tartalmi miatt részletes leírásokat, és az érvelést szakmailag alátámasztó hivatkozásokat tartalmazott. Ennek megfelelően a szöveg önmagában is alkalmas az ügy megértésére, a konfliktus rekonstrukciójára.

Az államfői kifogások két érv köré csoportosultak, de mindkét pont tematikusan összefüggött, a közös nevező a szennyvíz kezelésének problémája. Az első aggály egy olyan, az akkor hatályos törvényben szereplő korlátozó rendelkezés eltörlése kapcsán fogalmazódott meg a levélben, amely elégtelen csatornázottsággal rendelkező balatoni települések belterületének növekedését a referencia-időponthoz képest 10, illetve 15 százalékban korlátozta volna. A másik kifogás pedig a parttól távolabbi, de még a kiemelt üdülőkörzethez tartozó un. partinak és partközelinek nem minősülő települések építési engedély kiadására vonatkozott. Ezen a területen szintén a szabályozás enyhítése volt a törvénymódosítás iránya, mivel az akkor már – 2008. január 1. óta érvényben lévő – szigorú rezsimben, csak szennyvízcsatorna-hálózat és megfelelő kapacitású tisztítómű megléte esetén volt kiadható új építési engedély. Ennek a rezsimnek, némi feltétellel, új kezdő időpontot, 2016. január 1-jét szabott volna a módosítás.

Sólyom elnök látszólag szakmai kérdésekbe beavatkozó vétója mögött könnyen érthető környezetvédelmi megfontolások álltak. A Balaton vízminőségének javulásáért ugyanis ténylegesen sokat tett az üdülőkörzet szennyvízkezelése kapcsán addig alkalmazott szigorú szabályozás. Az átirat az érvelés megerősítésére hosszan hivatkozott a törvénymódosítást szakmailag előkészítő hatástanulmány, az un. Stratégiai

Környezet Vizsgálat egyes megállapításaira. Ezek alátámasztották, hogy nem indokolt a szigorú szennyvízkezelési rezsim fellazítása.

Az államfő levelének utolsó részében, az eddigi vétó szerkesztési gyakorlatától eltérve, kitért a kifogásolt módosításokban érdekelt szempontjainak empatikus vizsgálatára is. Kifejezte megértését, hiszen különösen a parttól távolabbi települések esetében a korlátozások kapcsán inkább a negatív hatások sújtják a településeket, miközben a tó idegenforgalmi vonzereje ezeken a településeken már nem érezteti a hatását. Az államfő levelében állami feladatként jelöli meg, hogy az ilyen települések segítséget kapjanak a költséges szennyvíz-infrastruktúra kiépítéséhez.

A levelet lezáró, az Országgyűlés számára cselekvésre felszólító részben Sólyom László visszautalt a két konkrét kifogására, és kérte a törvényhozást, hogy a Balaton környezetében egyrészt továbbra is követelje meg a megfelelő csatornahálózat és szennyvíz-tisztítómű meglétét az építési engedélyezéshez, másrészt, hogy a módosítás révén ne válhassanak beépítésre szánt területté, illetve belterületté jelentős méretű csatornázatlan településrészek a balatoni kiemelt üdülőkörzetben.

6.16.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2008. szeptember 22-én tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A kormány által benyújtott és plénum által elfogadott módosító indítvány érdemben és kifejezetten reagált az államfő kifogásaira. A két megfogalmazott érv közül azonban csak az egyikre adott választ ez a módosítás. Az elégtelen csatornahálózattal rendelkező települések belterületi bővülésének limitje továbbra sem került vissza a törvénybe – nyilván a legerősebb gazdasági érdek ehhez a fellazításhoz kötődött.

Az építési engedélyek kiadására vonatkozó szigor csökkentése témájában azonban érzékenynek mutatkozott az Országgyűlés Sólyom László érveire. Ennek jegyében egyrészt a kifogásolt határidő-kitolást közelebbi időpontra, 2013-ra hozta a törvényhozó. Másrészt addig a határidőig sem fogadta el az engedély kiadásának feltételeként a vízzáró szennyvíztárolót, ami ökológia szempontból kockázatos megoldásnak minősül. A módosítás ugyanakkor bevezette az egyedi szennyvízkezelő berendezés fogalmát, amelynek meglétét a törvény az egyedi engedélyek kiadásánál azonosnak tekinti azzal, mintha lenne az adott területen csatornahálózat – ezzel a részben visszaállított szigor ellen biztosított egy lehetséges egérutat az ingatlanfejlesztőknek.

A törvényt ismételten az első elfogadáshoz hasonló összetételben támogatta az Országgyűlés. Az SZDSZ kivételével ismét valamennyi képviselőcsoport igennel voksolt. Több szempontból is érdekes ez a részleges direkt eredményessége a politikai vétónak. Egyrészt még a részsiker is különösen értékes egy olyan törvény esetén, amely mögött ilyen széles politikai egyetértés húzódott. Másrészt az elszánt és a vita során különösebb ellenállásba nem ütköző, a helyi erős emberek által is egységesen támogatott intézkedés utólagos módosításához elvileg erős motivációra lett volna szükség. Nehezen érthető, hogy ennek a kevéske, de mégis érdemi, az államfő kéréseit követő módosításnak mi lehetett a hajtóereje. Egy lehetséges magyarázat, hogy a törvény támogatásában az ellenzéki Fidesz-KDNP frakciónak is részt vett, számukra azonban presztízskérést is jelenthetett a politikailag magukhoz közelebb érzett államfő kifogásainak figyelembe vétele.

6.17 Kitüntetési törvény módosítása – 2008. 10. 13

6.17.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2008. október 6-i ülésnapján fogadta el a Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló törvény, valamint a Kossuth-díjról és a Széchenyi díjról szóló törvény módosítását. A javaslatot a kormány az igazságügyi és rendészeti miniszteren keresztül nyújtotta be 2008 áprilisának végén azért, mert indoklása szerint a kitüntetések és más elismerések adományozására és alapítására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata több szempontból is szükségessé vált.

A módosítás egyik apropója az volt, hogy az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök alkotmányértelmezésre irányuló indítványa kapcsán megállapította: a köztársasági elnököt valódi döntési jog illeti meg a kitüntetések adományozása tekintetében.⁵² Ez a határozat megállapította azt is, hogy az Országgyűlés nem tett teljes mértékben eleget annak a kötelezettségének, hogy a kitüntetések adományozását megfelelő módon szabályozza. Nem szerepelt a törvényben, hogy az előterjesztő milyen határidőig köteles megküldeni a kitüntetési előterjesztést az államfőnek, illetve, hogy erre válaszul neki milyen határidőn belül kell nyilatkozni az esetleges aggályairól.

Volt azonban egy további, az AB határozatától lényegében független közéleti, állami kitüntetések érintő fejlemény is, amelynek politikai és kulturális alapjait ismertetni meghaladná jelen munka kereteit. A jelenség maga az volt, hogy több kitüntetett a kitüntetés visszautasítása mellett döntött. A jogszabály azonban – némileg

⁵² 47/2007. AB határozat

érthető logikával – nem ismerte a kitüntetés visszautasításának intézményét, és nem tartalmazott rendelkezéseket az ilyen helyzetben követendő eljárásra.

Mivel az állami kitüntetések adományozása a köztársasági elnök hatásköre, a törvény módosításakor a javaslattevő konzultált az államfő hivatalával. A hivataltól érkező javaslatok egy jelentős részét a javaslat elkészítésekor figyelembe vették. A köztársasági elnök munkatársai egyéb kéréseik mellett maguk is jelezték a visszautasíthatóság szabályozásának szükségességét az elmúlt időszak ilyen tartalmú igényeire reflektálva. A törvénymódosítás vitájában azonban ez a probléma nem merült fel, az ellenzék leginkább a kitüntetések érdemtelenre válás esetén történő visszavonhatóságára vonatkozó új szabályozást bírálta élesen.

Az Országgyűlés a javaslatot rövid vita után a kormánypárti képviselőcsoport és az SZDSZ egységes támogatásával, 200 igen szavazattal, az ellenzék többi frakciójának egyöntetű elutasításával fogadta el.

6.17.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László négy oldalas átiratban foglalta össze kifogását a visszaküldött törvénymódosítással kapcsolatban. A dokumentum bevezetője részletesen bemutatta azokat a körülményeket – AB határozat, illetve a Köztársasági Elnöki Hivatallal történt egyeztetés – amelyek közepette a javaslat született. Külön kitért a visszautasítással kapcsolatos jelenségekre, utalva arra, hogy saját 2005 óta tartó államfői ciklusában 6-7 ilyen esetről lehetett tudni.

A visszautasítás lehetőségének hiánya, az ezzel kapcsolatos szabályozás elmaradása vezetett a politikai vétóhoz, a visszaküldés központi és egyetlen érve ez a kritika volt. Sólyom elnök a szövegben hivatkozott a benyújtó minisztérium és saját hivatala közti hivatalos kommunikációra, amelyben a benyújtó oldaláról szerepelt a hiányolt intézkedés szándéka. Ezt tükrözi a minisztérium levelének egyik állítása: „[a] kitüntetés aktusa az adományozásból és annak elfogadásából áll, és mivel nyilvánvalóan senki sem kötelezhető a kitüntetés elfogadására, ennek megfelelően a visszautasítás lehetősége szerves része a jogintézménynek.”

Az államfő érvelése szerint a kitüntetés elfogadásának, illetve visszautasításának biztosítására egyrészt azért lett volna szükség, mert senkit nem lehet egy állami kitüntetés elfogadására kötelezni. Másrészt pedig, ha a kitüntetések visszautasítására csak a nyilvános tiltakozás állt volna azok rendelkezésére, ez a kitüntetés intézményének méltóságát ásta volna alá. Sólyom László szerint ezért olyan

szabályozás kellett volna, amely biztosítja, hogy a visszautasításról még az előtt dönthessenek a kitüntetésre javasolt személyek, mielőtt nevük nyilvánosságra került volna, illetve, hogy jogi hatást kiváltó aktus történne az ügyben.

Az államfő értelmezésében a kormány a fenti problémák kezelését további rendeletalkotással kívánta megoldani. Értelmezése szerint azonban ez a megoldás aggályos lett volna, mivel egy a köztársasági elnök hatáskörének gyakorlásával összefüggő lényeges kérdésben törvénnyel kell szabályozni az eljárást. Ennek megfelelően levele záró, cselekvésre felszólító részében megjelölte a módosított törvényen belül azt a helyet, ahol elvárása szerint beilleszthető a megfelelő szabály arra vonatkozóan, hogy a kitüntetett nyilatkozzon a kitüntetés elfogadásáról.

6.17.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. február 3-án tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A vita meglehetősen rövid volt, csupán a benyújtó igazságügyi és rendészeti miniszter rövid felszólalásából állt, más hozzászólás nem volt. Nem érkezett zárószavazás előtti módosító indítvány sem a kormány, sem az ellenzék oldaláról. Ennek megfelelően betűre azonosan a visszaküldött törvényről szavazott ismét a plénium, és az eredeti elfogadáshoz hasonló arányban és összetételben, kormánypárti és SZDSZ-es képviselők egyöntetű támogatásával, 204 igen szavazattal elfogadta azt.

A vitában egyedül felszólaló miniszter azzal érvelt, hogy alaposan tanulmányozták az államfő kifogását, de úgy ítélték meg, hogy az nem megalapozott, hiszen az eredetileg elfogadott törvény is tartalmazott olyan rendelkezést, amely a vétóban megfogalmazott problémát orvosolja. A módosítással létrejött, új, 3. melléklet 8. pontja valóban ezt mondja (kiemelés tőlem): „Az e törvénnyel alapított kitüntetés adományozására irányuló előterjesztésben a megalapozott döntéshez szükséges részletességgel be kell mutatni a jelölt személy életútját, valamint a kitüntetés alapjául szolgáló érdemeket, továbbá tájékoztatást kell adni arról, hogy *a jelölt előzetesen nyilatkozott a kitüntetés elfogadásáról.*”

A módosított törvényt tehát impliciten és elrejtve ugyan, de ténylegesen tartalmazott olyan rendelkezést, amely értelmezhető az államfő által jelzett probléma megoldásaként. Ezzel az eltérő értelmezéssel megszületett Sólyom László első közvetlen módon teljességgel eredménytelen politikai vétója abban a tekintetben, hogy mindenféle módosítás nélkül fogadta el a törvényhozás újra a visszaküldött törvényt. Valódi célját tekintve azonban mégsem feltétlenül eredménytelen a lépés, hiszen a

megkívánt célt végső soron a hatályba lépett törvény teljesítette. Az eredménytelenségre mégis az vezetett, hogy ennek a célnak már az eredetileg kihirdetésre küldött törvény is megfelelt.

6.18 USA-val bűncselekmények megelőzéséről szóló nemzetközi megállapodás – 2008. 10. 20

6.18.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2008. október 13-i ülésnapján fogadta el a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között, a bűncselekmények megelőzése és az ellenük való küzdelem terén folytatott együttműködés fokozásáról szóló Megállapodás kihirdetését. A javaslatot a kormány az igazságügyi és rendészeti miniszteren keresztül nyújtotta be 2008 októbere elején. A kihirdetendő szerződés része és feltétele volt annak a diplomáciai folyamatnak, amelynek eredményeképp megszűnhetett a vízumkötelezettség az USA-ba utazó magyar állampolgárok számára.

A megállapodás célja az volt, hogy a két ország között is épüljön ki – más, hasonló tartalmú nemzetközi szerződések mintájára – a daktiloszkópiai (az emberi ujjak, tenyerek, talpak bőrének egyedi fodorszál-mintázatára vonatkozó) és DNS-adatok nyilvántartásaiból automatizált, kijelölt nemzeti kapcsolattartó pontok útján történő adatcsere lehetősége. Mindez azzal a korláttal működött volna, hogy az on-line keresés csak a személyazonosításra közvetlenül nem alkalmas referenciaadatokra az egyezésről vagy ennek hiányáról szolgáltatott volna valósídejű visszajelzést. A találat alapján további személyes adatok átadására további szabályok vonatkoztak volna, összhangban a nemzeti szabályozással.

Az Országgyűlés a megállapodást kihirdető törvényt mindenféle érdemi vita nélkül, lényegében egyhangúlag, valamennyi képviselőcsoport támogatásával, 356 igen szavazattal elfogadta.

6.18.2 A politikai vétó érvelése

Az ötoldalas átiratban Sólyom elnök egyetlen kifogás mellett érvelt. A relatív terjedelmes szöveg azt a célt szolgálta, hogy az ügy minden egyéb forrás megtekintése nélkül is tökéletesen érthető legyen. Ehhez a bevezetőben előbb részletesen bemutatta, hogy a megállapodás milyen lehetőségeket kínál az USA hatóságainak arra, hogy egyrészt a magyar ujjlenyomat és DNS-profil nyilvántartásokban, másrészt – némileg több korláttal – a DNS-elemző adatállományokban anonimizált módon keressék a referenciaadatok egyezését. Az államfő nyomatékkal hívta fel a figyelmet a

dokumentumban arra, hogy egyezés esetén viszont a magyar hatóságok átadták volna amerikai partnereiknek a jelzett személy olyan személyes adatait, mint a név, születési hely, idő, valamint az ujjlenyomat adatok.

Mindezek fényében tehát azok személyes adatai, akiknél az anonim keresés egyezést mutatott ki, megismerhetővé vált volna az Egyesült Államok nemzeti kapcsolattartó pontjai számára. A megállapodás elvileg a magyar belső jogrend garanciáit biztosította volna az adattovábbításokra. Sólyom László levélben megfogalmazott véleménye szerint ezek a szabályok olyan szigorúak, hogy ettől eleve kétségesnek tűnt a megállapodás végrehajthatósága.

A fő probléma azonban nem ez volt, hanem a hazai gyakorlat szerint, amúgy valószínűleg önmagában is alapjogokat sértő módon üzemeltetett bűnügyi nyilvántartási rendszer, amely szerint a daktiloszkópiai és fényképanyilvántartásban kell nyilvántartani annak az adatait, ujj- és tenyérynymatát, továbbá arcképét, akit szándékos bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alá vontak, továbbá a bűncselekmény helyszínén rögzített ujj- és tenyérynymot. Ez utóbbi kör vonatkozik a bűncselekmény sértettjének, és mindazoknak az ujj- és tenyérynymára is, akik bármilyen okból a bűncselekmény helyszínén jártak, így akár egy betörés vagy erőszakos bűncselekmény helyszínén elő családtagokra is.

A rendszer tehát a magyar nyilvántartási anomáliák miatt olyan személyek esetében is szabad betekintést biztosított volna az amerikai hatóságok számára személyes adatokba, akiknek elkövetőként semmi közük nem volt ahhoz a bűncselekményhez, amelynek kapcsán az adataikat rögzítették. Ezek az adatok a nyilvántartásokban az adott bűncselekmény elévülésének végéig kellett, hogy szerepeljenek, amely minimum három év, de súlyos bűncselekmények esetén örökös jelenlétet jelentett az adatbázisban. Sólyom László érvelése a levélben kiemelte, hogy az így, tehát nem elkövetőként az adatbázisban szereplők adatainak lekérdezése nyilvánvalóan nem bír jelentőséggel az Egyesült Államok hatóságainak a megállapodás értelmében vett bűncselekmények megelőzése vagy üldözése céljából. Mindezek fényében levele záró, cselekvésre felszólító részében konkrét kérést fogalmazott meg az Országgyűléshez: a megállapodás megkötését megelőzően szabályozzák újra a bűnügyi nyilvántartást a fenti kifogások orvoslásával.

6.18.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2008. november 3-án, az előző alfejezetben tárgyalt vétó újratárgyalásával azonos napon tűzte napirendre a visszaküldött törvény megfontolását. A rövid zárószavazás előtti vitában a benyújtó miniszter ismertette a zárószavazás előtti módosító indítványát, amely teljes egészében igazat adva Sólyom László vétóba foglalt kritikájának, úgy alakítja át a megállapodást kihirdető törvény szövegét, hogy az ne tegye lehetővé a nem elkövetőktől vagy gyanúsítottaktól rögzített adatok vizsgálatát az amerikai hatóságok számára. Egyúttal a tárcavezető arra is ígéretet tett, hogy a bünygyi nyilvántartási törvényt és mögötte álló informatikai rendszert a kifogásban foglalt szempontokat figyelembe véve átalakítják.⁵³

A módosító javaslatot, majd magát a törvényt is az Országgyűlés ismét nagy többséggel, valamennyi képviselőcsoport támogatásával, 360 igen szavazattal fogadta el. A politikai vétót így közvetlenül eredményesnek kell tekintenünk, mivel az államfői konkrét kifogást teljes mértékben figyelembe vevő módosítás előzte meg a visszaküldött törvény ismételt elfogadását, sőt, a törvényhozó még tovább ment, hiszen a teljes kifogásolt rendszert is átalakította a későbbiekben.

Sólyom László utólag maga is foglalkozott a vétó értékelésével egy nyilvános előadásában, ahol a következőket mondta:

„Alkotmánybíróági eljárás helyett az Országgyűlésnek küldtem vissza a törvényt azzal, hogy a törvény alkotmányosan aggályos részei a magyar bünygyi nyilvántartásra vonatkozó rendelkezések megváltoztatásával orvosolhatóak, s a nyilvántartás alkalmazása a megállapodás keretében aggálytalanná tehető. A parlament ezt napok alatt megoldotta – legalább is ami a kihirdető törvény szövegét illeti. A bünygyi nyilvántartás teljes joganyagának – egyébként is időszerű – átalakításáig pedig az automatikus amerikai hozzáférés helyett minden ügyet megvizsgálunk, és csak azokat az adatokat továbbítjuk, amelyek a terheltektől származtak.” (Sólyom [2008])

⁵³ Az Országgyűlés 2009-ben valóban újraszabályozta a területet, ennek eredményeképp született a 2009. évi XLVII. törvény a bünygyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünygyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról.

6.19 EU bűnügyi együttműködésről szóló törvény módosítása – 2008. 11. 26

6.19.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2008. november 10-i ülésnapján fogadta el az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény és a hozzá kapcsolódó más törvények módosítását. A javaslatot a kormány az igazságügyi és rendészeti miniszteren keresztül nyújtotta be 2008. szeptember végén.

A törvény tartalma a politikai vétó szempontjából irreleváns, így annak ismertetése ezúttal nem szükséges. Egyetlen elem fontos csupán a javaslat indoklásából: a javaslat meghatározó részét a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekbezárt elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló európai uniós tanácsi kerethatározat hazai jogba történő átültetéséhez szükséges rendelkezések teszik ki. Erre a magyar jogalkotónak 2008. november 24-ig kellett sort kerítenie, és ennek megfelelően alakították ki a törvény hatályba lépésének időpontját is.

A javaslatot az Országgyűlés teljes egyetértésben, 376 igen szavazattal, nemek és tartózkodások nélkül fogadta el.

6.19.2 A politikai vétó érvelése

A szűk háromoldalas átiratba foglalt politikai vétó különlegessége, hogy a visszaküldött törvényről szinte alig, hanem sokkal inkább a politikai vétó intézményéről magáról szólt, egyfajta *l'art pour l'art* útján járva e hatáskör gyakorlásának. Sólyom elnök levelében az elfogadott törvény egyetlen rendelkezésével szemben emelt kifogást: azzal, amelyik a törvény hatályba lépésének időpontjaként 2008. november 24-ét jelölte meg. Amint fent kiemeltem, az EU-s kerethatározatból adódott ez a határidő.

A törvényt ugyanakkor az Országgyűlés elnöke november 11-én küldte meg kihirdetésre, és nem kért sürgős, tehát ötnapos kihirdetést. Így az aláírásig az államfő rendelkezésére álló 15 napos határidő november 26-án járt le – és pontosan ezen a napon hozta meg Sólyom László a vétóról szóló döntést. Már önmagában ez az időzítés is üzenetértékkel bírt. Az átirat tartalma és hivatkozásai azonban további nyomatókat adtak a kifogásnak. Sólyom elnök egyrészt általában utalt az 5.1-es alfejezetben bemutatott 2003-as alkotmánybíróági határozatra, amely egyéb megállapítások mellett az aláírási jogkör tényleges súlyára és jelentőségére is kitért.

Hivatkozás nélkül is kifejtette a dokumentumban az államfő álláspontját az aláírási jogkör egyik fontos eleméről, a határidőről:

„E határidőnek kettős szerepe van. Egyrészt kizárja annak lehetőségét, hogy a köztársasági elnök a kihirdetés elodázásával megghiúsítsa a törvények érvényesülését. Másrészt azonban a kihirdetés határidejének meghatározása a köztársasági elnök döntésének megalapozottságát is szolgálja. Ezen határidőn belül dönthet ugyanis a köztársasági elnök arról, hogy a kihirdetésre megküldött törvényt kihirdeti-e, vagy az alkotmányos aggályokat vet fel, és ezért előzetes normakontroll szükséges, illetve hogy van-e a törvénynek olyan rendelkezése, mellyel nem ért egyet.”
(http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/2768_20081126_visszasszakuldo_level_eu_bunugyi_egyuttmukodes_cimerrel.pdf)

A levél záró, cselekvésre felszólító részében is természetesen a törvény újratárgyalásakor egyedül a hatálybaléptetés korrekcióját kérte Sólyom elnök a törvényhozástól. A levél záró részében található azonban még egy érdekes elem: a köztársasági elnök jelezte, hogy a vétóban kifogásolt jelenség nem egyedi eset, majd példával is illusztrálta ezt a megállapítását: az éves adótörvények elfogadásánál – amelyek esetében jellemzően időhiánnyal küzd az Országgyűlés – nem hagynak a megfontolásra az Alkotmány által előírt elegendő időt, mivel az adótörvényeknél a november 15-ei hatálybalépést további jogszabály írja elő.

6.19.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés a visszaküldött törvényt 2008. december 1-jén tárgyalta újra rendkívül röviden. A javaslatot benyújtó miniszter zárószavazás előtti módosító indítványban a törvényben szereplő konkrét hatályba lépési dátumot a kihirdetést követő 30. napra javította. A plénum további vita nélkül az eredeti elfogadáshoz hasonló egyetértésben támogatta már a módosítást is, majd a zárószavazáson 372 igennel ismét elfogadta a törvényt.

Az államfő politikai vétója így közvetlen teljes eredményességet hozott. Nyilván a célja ennek a vétónak azonban nem az volt, hogy a konkrét törvény hatályba lépése módosuljon, sokkal inkább az, hogy a törvényhozó figyelmét felhívja a kihirdetési határidők és hatályba lépések közötti összefüggésre, az ebből fakadó normák követésére. A fegyelmezés eredménye kétséges. 2009-ben az Országgyűlés év közben módosította az adótörvényeket július 1-jei hatálybalépéssel. Az államháztartásról szóló törvény értelmében az ilyen módosításokat 45 nappal a hatálybalépésük előtt ki kell hirdetni, így az adott esetben május 15-e volt a határidő. A törvényt az Országgyűlés

elnöke május 12-én küldte át a köztársasági elnöknek sürgős kihirdetést kérve, de még arra sem elegendő időt, csupán három napot hagyva az aláírással kapcsolatos döntése meghozatalára.

6.20 Katonák jogállásáról szóló törvény módosítása – 2008. 12. 17

6.20.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2008. december 1-jei ülésnapján fogadta el a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény módosítását. A javaslatot a kormány a honvédelmi miniszteren keresztül nyújtotta be. A visszaküldött törvényt az Országgyűlés 377 igen szavazattal, teljes egyetértésben fogadta el. Az előző alfejezethez hasonlóan ennél a politikai vétónál is elmondható, hogy a törvénymódosítás tényleges szakmai tartalma, illetve az azokkal összefüggő politikai megfontolások, támogatások teljességgel irrelevánsak. Egy olyan módosítás-csomagot tartalmazott egyébként a javaslat, amely a honvédség különböző aktuális működési ügyeire, problémáira reflektált.

A vétó apropójának megértéséhez sokkal inkább szükséges a bejegyzett élettársi viszony szabályozásának történetét áttekinteni. Az Országgyűlés 2007 decemberében fogadta el a bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló törvényt, amely 2009. január 1-jén lépett volna hatályba. A jogszabály minden nagykorú személy számára lehetővé tette volna, hogy nemétől és szexuális irányultságától függetlenül bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíthessen. A bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvvezető előtti akaratnyilvánítással jött volna létre, és a tényleges életközösség fennállásától függetlenül bíróság vagy közjegyző szüntethette volna meg.

Az Alkotmánybíróság 2008. december 15-én kihirdetett határozata alkotmányellenességet állapított meg, és a törvényben foglaltakat a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság az indítványok nyomán abban a kérdésben foglalt elsősorban állást, hogy egyrésről a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének a differenciálatlan lehetősége, másrésről a szabályozás tartalma sérti-e a házasság védelmére vonatkozó kötelezettséget. Az AB határozat szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása azonos nemű személyek számára nem alkotmányellenes. Szintén nem alkotmányellenes az sem, ha jogalkotó bizonyos joghatásokat kizárólag a házassághoz kapcsol, sem pedig az, ha a

⁵⁴ 154/2008. AB határozat

házasságra vonatkozó egyes szabályokat más együttélési formára is alkalmazni rendel, mindaddig – és e politikai vétó szempontjából ez a leglényegesebb állítása a határozatnak –, ameddig ezt az együttélési formát tartalmilag nem azonosítja a házassággal.

6.20.2 A politikai vétó érvelése

A háromoldalas átiratban Sólyom László olyannyira egyetlen aspektusát támadta a törvénynek, hogy a kritikus, nem túl hosszú részt szó szerint tartalmazta a dokumentum. Ez egy fogalmi meghatározása a módosításnak, amely a törvény alkalmazásában a közeli hozzátartozót első helyen így definiálta volna: „a házastárs, a bejegyzett élettárs (a továbbiakban együtt: házastárs), [...]”

A levél további részében az államfő ismertette az Alkotmánybíróság 2008. december 15-ei, a törvénymódosítás elfogadását követően, de még a kihirdetése előtt hozott határozatát, kiemelve azon pontjait, amelyeket fent idéztem. Ezeknek megfelelően a kihirdetés előtt álló törvénnyel szemben az államfő értékelése szerint az volt a fő kifogás, hogy pontosan azt valósította meg, amit az AB alkotmányellenesnek ítélt, azaz a bejegyzett élettársi viszony azonosítását a házassággal.

Felmerülhet, hogy ha alkotmányos természetű kifogása volt a törvénnyel Sólyom elnöknek, akkor miért nem előzetes normakontrollt kért. A levél folytatása ezt is igyekezett tisztázni, kifejtve, hogy a házasságtól alkotmányosan megkülönböztetendő együttélési formára a törvény szövege a magyar jogban jelenleg nem hatályos fogalommal utal, és ezért nem merül fel az alkotmányossági vétó szükségessége. Magyarán: az AB határozatával lényegében megelőzte ezt a problémát, abban egyértelműen állást foglalt a kérdésben, így további intézkedést tőlük kérni nem volt szükséges.

Az átirat záró, cselekvésre felszólító részében a kifogásnak megfelelően az államfő kérése konkrét volt az Országgyűléshez: vagy kerüljön ki a kifogásolt, a kihirdetés pillanatában jogalap nélküli fogalom, vagy – amennyiben a törvényhozás az AB döntése után újraszabályozza ezt a viszonyt – ne azonosítsa a törvény az AB által kifogásolt módon a házasság és a bejegyzett élettársi viszony fogalmát.

6.20.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. február 16-án tárgyalta újra a visszaküldött törvényt rendkívül röviden. Ebben az időpontban még nem született új szabályozás a bejegyzett élettársi viszonytal kapcsolatban, az új törvény tárgyalását ebben az ülészakban éppen csak

megkezdte az Országgyűlés. Az újratárgyalás számára – amennyiben Sólyom elnök kifogását komolyan kívánta venni a törvényhozás – egy út maradt, a kritikus módosítás törlése. Ezt a döntést hozta a benyújtó kormány nevében a honvédelmi miniszter, egyúttal a hatályba lépés időpontjait is a szokásos, ilyenkor szükséges módon korigálva módosító javaslatával.

Mind a módosító javaslatot, mind a törvény ismételt elfogadását a plénum egyhangúlag támogatta, utóbbi mellett 356 igen szolt. Ennek megfelelően egy direkt eredményes politikai vétóként értékelhető az eljárás, ugyanis az egyetlen államfői kifogásra érdemben reagálva, módosított formában került sor az ismételt elfogadásra.

6.21 Közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény módosítása – 2008. 12. 17

6.21.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2008. december 1-jei ülésnapján fogadta el a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény módosítását. A javaslatot kormánypárti, szocialista képviselők, Mester László, Hajdu László, Lamperth Mónika, Warvasovszky Tihamér és Ipkovich György nyújtották be.

A 6.8-as és a 6.10-es alfejezetekben elemzett politikai vétókhoz hasonlóan ismét az önkormányzati lobbizakaratnyilvánításának jegyeit viselte magán a törvénymódosítás számos körülménye. A 2007-ben, nem egész egy évvel a megvétózott módosítás előtt hatályba lépett, rendkívül szigorú összeférhetetlenségi szabályokat megfogalmazó törvény alkalmazása ugyanis az önkormányzatok világában okozott fennakadásokat. A javaslattevő ezt a problémát úgy fogalmazta meg, hogy a helyi támogatásra vonatkozó önkormányzati rendeletek a pályázó civil szervezetek döntés-előkészítésbe történő bevonásáról is rendelkeznek.

Ilyen rendeletek tartalmazták tehát a civil szervezetek pénzügyi támogatásának anyagi és eljárási szabályait, valamint több helyen a döntés-előkészítő testület összetételét, pályázatokkal kapcsolatos hatáskörét is. Ezeket a szabályokat az előterjesztő úgy értékelte, mint a civil szervezetek közvetlen beleszólási lehetőségét az önkormányzat munkájába. Valójában azzal a problémával szembesültek a 2007-es, szigorú törvény hatályba lépése után, hogy a helyi szűk körű elit, amely embereket biztosított a civil szervezetek vezetéséhez és a pályázati döntéshozó testületek működéséhez is, a továbbiakban nem tudott szabályosan működni. Ez egyrészt egy

világos emberi erőforrás problémaként jelentkezett, de természetesen értelmezhető volt úgy is, hogy a jól beágyazott önkormányzati pénzáramlási mechanizmusokat – szándékainak abszolút megfelelően – szétrobbantotta a 2007-es törvény összeférhetetlenségi szabálya. A képviselők indítványa ebben a tekintetben volt kísérlet arra, hogy az eredeti helyzetet restaurálják.

A törvénymódosító javaslat abban a tekintetben hasonlít leginkább a korábban is tárgyalt, az önkormányzati lobbival támogatott törvényekhez, hogy ebben az esetben is a zárószavazáson alkalmi nagykoalíció, az MSZP és a Fidesz-KDNP szinte valamennyi képviselője összesen 346 igennel szavazott. A javaslatot szavazatával az SZDSZ elutasította, az MDF pedig nem csupán a nem gomb megnyomásával, de a vitában aktív, kritikus részvétellel, és egy napirendre sem tűzött módosító javaslattal is képviseltette magát.

6.21.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László kétoldalas átiratában egyetlen érv kifejtésével fogalmazta meg kifogását: a szigorú, közpénzből nyújtott pályázatok elbírálásával kapcsolatos összeférhetlenségi szabályok alól adandó kivételt biztosító módosítással nem értett egyet. Véleménye igazolására egyrészt felidézte az eredeti, 2007-es törvény megszületésének körülményeit, hivatkozva arra, hogy akkor, szűk egy évvel korábban még épp az volt a törvényhozó kifejezett célja, hogy a pályázatokon odaítélt támogatások minden külső befolyástól mentesen kerüljenek kiosztásra.

További hivatkozással is erősítette érvelését az államfő, idézve a megvétózott módosítás parlamenti vitájának kormányt képviselő hozzászólóját, aki – dacára annak, hogy a törvényjavaslat azonos politikai oldalról érkezett – kétkedően nyilatkozott a módosítás szükségességéről. Az államtitkár ugyan direkt nem bírálta a javaslatot, de egyértelműen az eredeti törvényt, és annak célkitűzéseit jelölte meg pozitív példaként, amely demokratikus biztosítékot teremtett arra, „hogy a döntéshozatal a lehető legkevésbé legyen személyes vagy bármilyen más indokok által vezérelt”.

A kifogást Sólyom elnök a dokumentum vége felé konkrét formába is öntötte: nem értett egyet azzal, hogy egy támogatásban részesülő egyesület, alapítvány vagy egyház képviselője közreműködjön a támogatásról szóló döntésben. A cselekvésre felszólító záró részben már kevésbé volt konkrét. Olyan megoldást szorgalmazott a törvény újratárgyalásakor, amely úgy igyekszik elősegíteni az önkormányzati

támogatási rendszerek működését, hogy közben fenntartja a hatályos, szigorú összeférhetetlenségi szabályokat.

6.21.3 A politikai vétó eredménye

Nyilván – amennyiben az Országgyűlés komolyan vette a politikai vétó érveit – nehéz lett volna a benne megfogalmazott kérést a ki nem hirdetett törvény újratárgyalásával, zárószavazás előtti módosításokkal teljesíteni. Ennek megfelelően az érdemi válasz egyetlen útja a törvény visszavonása volt. Így is történt. 2009. február 23-án szavazott az Országgyűlés a javaslat visszavonásának engedélyezéséről, és 363 igennel, valamennyi párt támogatásával elfogadta azt.

A politikai vétó így közvetlen eredményességgel zárult. Érdekes ezen a ponton megfigyelni azt a további elemzésre méltó jelenséget, hogy a konkrét módosítási igényeket meg nem fogalmazó vétók esetén jellemzően az eredményesség a javaslat visszavonásában, míg a konkrét igényeket felvonultató visszaküldés esetében pedig az annak megfelelő érdemi módosítás formájában öltött testet.

6.22 A hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló törvény – 2009. 05. 29

6.22.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. május 11-i ülésnapján fogadta el a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló törvényt. A javaslatot a kormány az igazságügyi és rendészeti miniszteren keresztül nyújtotta be 2009 februárjának végén. Egy olyan nagyobb szabályozási program részeként került a törvényhozás elé ez a jogszabály, amely az elektronikus közigazgatás, ügyintézés, illetve az igazságszolgáltatás területein kívánta megteremteni az elektronikus ügyintézés feltételeit.

A konkrét törvényjavaslat célja az volt, hogy a megfelelően dokumentált, biztonságos elektronikus kézbesítés lehetségessé váljon. Az elektronikus kommunikációban megjelent volna egy feladótól és címzettől független szerv, amelynek a feladata a kézbesítés lebonyolítása lett volna. A hivatalos iratok elektronikus kézbesítése technikai háttérének biztosítását egy központi elektronikus szolgáltató rendszert működtető szervezet Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató néven végezte volna. Ez az intézmény a feladó által kézbesíteni szándékozott hivatalos iratokat a címzett részére kézbesítette volna, valamint a kézbesítés teljesítését és az elektronikus kézbesítéssel kapcsolatos egyéb körülményeket hitelt érdemlő módon, azaz az

elektronikus tértivevénnyel, visszaigazolással, illetve naplózással a feladó és a címzett számára igazolta volna.

A törvényjavaslat rövid parlamenti vitájában a legnagyobb ellenzéki párt az önálló törvény szükségességével nem értett egyet, a szópárbaj további kritikái pedig eltértek a törvény valódi tartalmától. A javaslatot végül 216 igennel, kormánypárti, szabaddemokrata, valamint az egykori MDF-es független képviselők támogatásával, a Fidesz és a KDNP elutasításával fogadta el az Országgyűlés.

6.22.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László átlagosnál terjedelmesebb, ötoldalas átiratában az érvek három részre voltak bonthatók. Mielőtt az államfő kifejtette volna kifogásait, a szövegben jelezte, hogy a törvény alapvető szándékával, a polgári, a büntető, a közigazgatási és más hatósági eljárásokban keletkezett iratok elektronikus úton történő gyors, hatékony és megbízható kézbesítésének elvével egyetért. Ugyanakkor – bevezetve első érvét – azt is leírta, hogy a témához többé-kevésbé kapcsolódóan még négy további törvényjavaslat fekszik az Országgyűlés előtt. E javaslatok között – noha mindegyik benyújtója a kormány – több jelentős pontban is hiányzott az összhang. A fogalomhasználatra, határidők kijelölésére, valamint az egyes módosítások ésszerűtlen szerkesztésére vonatkozó észrevételeket részletesen bemutatta a dokumentum.

A vétó második érve arra a körülményre utalt, hogy a hatóságokban és a bíróságokon, ügyészségeken nem álltak rendelkezésre azok a technikai-pénzügyi feltételek, amelyek az elektronikus ügyiratkezeléshez szükségesek lettek volna. Ráadásul Sólyom elnök véleménye szerint a bírák, ügyészek, tisztviselők és a segítő apparátus sem rendelkezett megfelelő felkészültséggel a törvény végrehajtásához. Mindezek fényében, ismerve a bíróságok ügyhátralékát, területileg aránytalan leterheltségét, az államfő nem érezte reálisnak, hogy a következő évtől az elektronikus ügyvitel bevezethető lett volna.

Utolsó érvében Sólyom László nem általános, elvi problémát fogalmazott meg, hanem a törvény két konkrét rendelkezésének hiányait ismertette. Az egyik ilyen aggály az ügy kezdetén küldött első irat kezelésére vonatkozott. Mivel az ügyféltől nem volt elvárható, hogy elektronikus kézbesítési tárhelyét folyamatosan figyelje, a törvény előírta, hogy a hivatalból induló ügyek esetében papír alapon is meg kell küldeni az értesítést. Polgári peres eljárásokban azonban ilyen előírás nem szerepelt. Sólyom elnök ezzel kapcsolatos aggályának alátámasztására az ügyvédi kamara kifogásaira is

hivatkozott. A másik konkrét kifogás az elektronikusan kézbesített és a papíralapú értesítések határidő-számításában jelentkező következetlenségre hívta fel a figyelmet.

A levél záró, cselekvésre felszólító részében Sólyom László nem csupán a visszaküldött törvény – részletekbe menően nem konkretizált – újragondolását kérte, hanem valamennyi kapcsolódó törvényhozási folyamat összhangjának a megteremtését is. Ismét jelezve, hogy kifogásai mögött szakmai szervezetek egyetértése is meghúzódik, és kérte, hogy e szervezetek véleményét is vegye figyelembe a jogalkotó.

6.22.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. május 11-én vette napirendre a visszaküldött törvényt. A kormány egy zárószavazás előtti módosító indítványt nyújtott be, amely részben tükrözte a köztársasági elnök politikai vétójának érveit. A plénum vita nélkül, a korábbi elfogadáshoz hasonló összetételben támogatta a módosító javaslatot, majd szintén hasonló arányok szerint, 206 igen vokssal, a következő szavazással ismételten elfogadta a jogszabályt.

Az államfői kifogások részben általánosak voltak, így az is egy lehetséges kimenet lett volna, hogy az előterjesztő visszavonja a javaslatát. Ez nem történt meg, így a vétó közvetlen eredményességének mérlegeléséhez az elfogadott módosítás tartalmát kell alaposabban megvizsgálni. Végignézve a módosítások sorát azt mondhatjuk, hogy amit konkrét kifogásként Sólyom László megfogalmazott a vétóban, és ami e törvény szövegének módosításával ezek tekintetében megtehető volt, azt a jogalkotó megtette. Nyilván ebbe a keretbe nem fért be a teljes elektronikus ügyintézési folyamat új, jobban összehangolt alapra helyezése, hiszen ehhez a törvény visszavonására, és a célt jobban teljesítő, eltérő tartalmú törvények meghozatalára lett volna szükség.

A módosítások viszont lehetővé tették, hogy nem csak a hivatalból indult ügyek esetében legyen elvárás az ügyet elindító első dokumentum papír alapú megküldése is. Korrigálták ezen kívül a határidőket, összhangot teremtve a folyó törvényhozási eljárásban – noha ennek tényleges minősége jogi kompetenciák hiányában meghaladja munkám kereteit. Sikerült végül a fogalomhasználattal kapcsolatos hiányosságokat is pótolni. Összességében tehát egy részben eredményes politikai vétóval álltunk szemben, ám ez a „részbeni” jelző ebben az esetben inkább a teljeshez állt közel.

6.23 Gyermek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény valamint egyes szociális tárgyú törvények módosítása – 2009. 06. 11

6.23.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. május 25-i ülésnapján fogadta el a gyermek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosítását. A javaslatot a kormány a szociális és munkaügyi miniszteren keresztül nyújtotta be 2009 márciusának végén.

A politikai vétó szempontjából releváns rész a módosítás címéből nem is derül ki, hiszen az „egyes szociális tárgyú törvények” gyűjtőkategória alatt található a családok támogatásáról szóló törvény is, amelyet a javaslat egyéb pontok mellett úgy kívánt módosítani, hogy a gyermekgondozási segély (GYES) jogosultsági idejét három évről két évre csökkentette volna. Ez a tartalom az eredeti, március végén benyújtott javaslatban nem szerepelt, talán ez magyarázza, hogy a legnagyobb vitát kiváltó módosítás a címből közvetlenül ki sem volt olvasható.

A javaslat törvényhozási folyamata ugyanis párhuzamosan zajlott a második Gyurcsány-kormány válságával és az új, Bajnai Gordon nevével fémjelzett kormány megalakulásával. Az új miniszterelnököt 2009. április 14-én sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal választotta meg az Országgyűlés. Másnapi első munkanapját a köztársasági elnöknel kezdte, ahol ismertette a költségvetési hiány csökkentésére irányuló intézkedéscsomag részleteit.⁵⁵ Sólyom László a találkozó után hosszú sajtónyilatkozatban értékelte az új kormányfő akkor megismert terveit. A politikai vétó szempontjából releváns része nyilatkozatának a következő volt:

„[...] ma tudjuk, hogy a kiugró nemzetközi összehasonlításban túlságosan magas kiadások között a nyugdíjak mellett ott vannak a gyerekekre, gyesre, gyedre szánt összegek is. Nagyon kértem, hogy gondolják meg, hogy pont itt kell-e spórolni. Távol álljon tőlem, hogy én föl akarom puhítani a csomagot, de ebben a demográfiai helyzetben, amikor nincsen gyerek, szerintem a legutolsó réteg, amihez hozzá lehet nyúlni, az a gyerekek, a gyereket vállaló családok és a kisgyerekes családok. Őket mindenképpen a legteljesebb mértékben óvni kell, nagyon kár lenne, hogy ha itt is doktriner

⁵⁵ Ez egyebek mellett az általános forgalmi adó öt százalékpontos emelését, a nyugdíjasok és a közszféra 13. havi járandóságának eltörlését, a GYES időtartamának csökkentését, a nyugdíjkorrekció átütőezését, a táppénz csökkenését, a családi pótlék befagyasztását és jogosultsági korhatára csökkentését, a távhő- és gázár-kompensáció megszüntetését tartalmazta

elképzelések lennének arról, hogy mikor kell visszamenni az anyának dolgozni, és hogy vajon a gyerekek jó-e a bölcsőde meg a közösség. Annyi kisgyerekkel van nekem dolgom, hogy jól tudom, hogy ezt minden család maga döntse el. Legyen meg a lehetőség, hogy ha akar, akkor maradjon otthon három évig, és családban maradjon a gyerek.” (Sólyom [2009])

A miniszterelnök nem fogadta meg az államfő kérését. 2009. május 5-én az ifjúsági, szociális bizottság módosító javaslatot nyújtott be a törvényhez, amely egyrészt tartalmazta a családi pótlék jogosultsági korhatárának leszállítását, másrészt a tárgyalt vétó szempontjából lényeges GYES jogosultsági idő csökkentését. A módosító javaslatot hat nappal később tűzte napirendjére az Országgyűlés. Az indulatos vitában az ellenzék kritizálta magát az eljárást is, amely lényeges megszorító intézkedéseket egy már zajló törvényhozási folyamatba bizottsági módosító indítványon keresztül emelt be. A legnagyobb ösztűz azonban magára az elvre zúdult, amelynek jegyében a javaslat mögött de facto álló kormány a családok gyermekvállalását ösztönző állami transzfereket kívánt jelentősen csökkenteni.

A hivatalos kormányzati érvelés a nők könnyebb munkaerő-piaci visszatérését, a párhuzamosan bővülő bölcsőde hálózat fejlesztését, illetve a gyermekfelügyelet új módozatainak támogatását állította középpontjába. Ez az ellenzék nem győzte meg, csak a kormányoldalt, amelynek képviselőcsoportja a szabaddemokráciák támogatásával elfogadta a módosító indítványt, majd magát a törvényt is 199 igen szavazattal.

6.23.2 A politikai vétó érvelése

A Hivatal munkatársaként tapasztaltam, hogy a közel hatoldalas átirat érvelésének szakmai megalapozásához a Köztársasági Elnöki Hivatal munkatársai demográfus és gyermekpszichológus szakértőkkel is konzultáltak. A tőlük nyert információk felfedezhetők a dokumentum érvelésében mind a struktúra, mind a tartalom tekintetében.

A vétó a törvénymódosítás egyetlen aspektusát, az utóbb módosító indítvánnyal a szövegbe került gyermekgondozási segély jogosultsági időtartalmának háromról kettő évre történő leszállítását támadja. Abból a szempontból egyedi és különös ez a visszaküldés, hogy a témával kapcsolatos ellenvéleményét, ahogy az előző részben olvasható idézet is tükrözi, nyilvánosság előtt határozottan jelezte Sólyom László. Így nem hozott meglepetést a törvénnyel kapcsolatos döntése, az érvelés azonban – részben a szakértői hozzájárulásoknak köszönhetően is – összetettebb és szerteágazóbb.

Az érvelés négy egységre bontható. Elsőként az államfő, elismerve a kisgyermekes anyák gyors munkaerő-piaci visszatérésének fontosságát, és az ezt szolgáló régi és új rendszerű gyermek-felügyeleti megoldások szükségességét, mégis amellet érvelt, hogy a döntést nem egy támogatás megvonásával kell kikényszeríteni, hanem épp a javuló bölcsődei és egyéb szolgáltatásokkal kell segíteni, motiválni. A szakértők által is jelzett tapasztalat ugyanis azt mutatatta, hogy van egy olyan köre a szülőknek, akik az erősebb gazdasági stimulusok mellett is a gyermekkel maradás mellett döntenek, és e döntés erőszakos letörése árthat mind a gyermek fejlődésének, mind a kényszerrel visszatért szülő munkahelyi teljesítményének.

Második, leginkább részleteiben kifejtette érvében Sólyom elnök felhasználta a demográfiai szakértők véleményét – nem csupán a személyes konzultációk, de szakirodalomból merített ismeretek alapján is, amelyeket a dokumentum lábjegyzetben hivatkozott is. E pont alapját az a megállapítás képezte, amely szerint Magyarországon komoly demográfiai vészhelyzet alakult ki. A gyermekvállalási kedv tartósan alacsony szinten maradt, különösen a középosztály körében, ahol a szülővé válás időpontja is – összhangban a fejlett világ más országaiban tapasztalható trendekkel – kitolódott a harmincas éveken túlra. Az államfő ezzel összefüggésben hivatkozott olyan szociológiai kutatások eredményeire, amelyek kimutatták a családtámogatási rendszerek és a gyermekvállalási döntések közötti pozitív összefüggést. Külföldi példákkal illusztrálta azt a meggyőződését is, hogy a meglévő családtámogatások nem hatnak a kisgyermekes anyákkal kapcsolatos munkaerő-piaci törekvésekkel szemben. Ezzel kapcsolatban egyéb ösztönzők fontosságára hívta fel a figyelmet, külön kiemelve a részmunkaidős foglalkoztatás, illetve a bölcsődei és egyéb nappali gyermekfelügyelet formájában rendelkezésre álló eszközöket.

A harmadik érv témájában volt azonosítható a gyermekpszichológus szakértő hozzájárulása. Sólyom elnök e pontban azt vizsgálta, hogy a gyermek fejlődése szempontjából miképp hat, ha az anya a megváltozó támogatási rendszer hatására hamarabb tér vissza a munkába. Általános, minden családra egyformán érvényes választ a kérdésre nem talált. Megállapította ugyanakkor, hogy a gyermek két- és hároméves kora között is az tekinthető a leginkább jó megoldásnak, ha az anya otthon marad vele, amennyiben ezt önként, nem a körülmények nyomására dönti el.

Végül a negyedik érvben egy praktikus megfontolásra hívta fel a figyelmet Sólyom László. A munkába visszatérés ösztönzése leginkább azoknál az anyáknál reális cél, akiknek korábban is volt már munkájuk. Ők a gyermek kétéves koráig a lényegesen

magasabb összeget képviselő, társadalombiztosítási alapon álló gyermekgondozási díjban részesülnek. Ha ezek az anyák a további otthonmaradás mellett döntenek, akkor a lényegesen kisebb összegű GYES-t kapják a gyermek hároméves koráig. Az államfő azt ajánlotta megfontolásra, hogy egy ilyen, megfelelően erős gazdasági ösztönző is hat azok esetében, akik nem szeretnék minden áron még egy évig gyermekük mellett maradni. Akik pedig e komoly hatás ellenére is az otthonmaradás mellett döntenek, azok esetében pedig bizonyára nem is kívánatos a munkába visszatérésük, mert az kényszer hatására létrejövő döntés lenne, amely sem az anya munkahelyi teljesítményére, sem a gyermek fejlődésére nem lenne jó hatással.

A dokumentum záró, cselekvésre felszólító részben az államfő megmaradt a konkrét, egyetlen aspektusra koncentráló célkitűzésénél, és egyedül azt kérte, hogy a GYES jogosultságának idejét rövidítő változtatás nélkül fogadja el újra az Országgyűlés a törvényt.

6.23.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. június 29-én tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A rövid zárószavazás előtti vitát a Fidesz és a KDNP dominálta éles kritikával, illetve az államfő vétója melletti kiállással. Kormánypárti képviselők indítványaként érkezett zárószavazás előtti módosító javaslat, amelynek célja a politikai vétó egyfajta kezelése volt. Ennek ellenére ezt a vétót nem tekinthetjük teljes mértékben eredményesnek, hiszen a visszaküldés fókuszába állított változtatás a GYES jogosultsági idejében változatlan maradt.

Mégsem volt teljesen eredménytelen a politikai vétó, mert a törvényhozók valamiféle érzékenységet mutattak Sólyom László érvelése, különös tekintettel a részmunkaidős megoldások iránt. A módosítás lényegében egy további intézkedést kitűző, puha rendelkezés volt, amely általános célokat tűzött ki a munkába visszatérő anyák lehetőségeinek javításában. Ettől még tekinthetnénk teljesen eredménytelennek a vétót, mégis az egyetlen konkrét, későbbi tényleges törvényhozással meg is valósult elképzelést az államfő részeredményeként érdemes tekinteni. Ez az egyetlen konkrét intézkedés kitűzte, hogy a közszférába visszatérő anyák számára a gyermek kettő- és hároméves – tehát a vétó érvelése szempontjából kritikus – kora között kötelező lesz részmunkaidős foglalkoztatást biztosítani, amennyiben ezt az anya igényli. A módosítás illetve a zárószavazás is a kormánypárt és az SZDSZ támogatását élvezték, a törvényt

ismételten az eredeti megszavazással pontosan megegyező számú, 199 igen szavazattal fogadta el az Országgyűlés.

Az indirekt eredményesség azonban ennél a vétónál is értelmezhető. A 2010-es választások eredményeképp bekövetkezett kormányváltással hatalomba került a GYES időtartalmának csökkentését hevesen bíráló egykori ellenzék, amelynek ez az intézkedés megkerülhetetlen politikai feladattá vált. Tekintettel arra, hogy a jogosultság csökkentés hatályát legkorábban 2012-ben érezhették volna az anyák, a tervezett visszaállítást végre tudja hajtani az új kormány úgy, hogy egyetlen anya se legyen végül, aki a harmadik évre nem kap GYES-t. Így még az időfaktor sem befolyásolja az indirekt eredményességet, a végeredményt tekintve a helyzet azonos lesz azzal, mintha a törvény hatályba sem lépett volna.

6.24 Vízgazdálkodási törvény módosítása – 2009. 07. 02

6.24.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. június 15-i ülésnapján fogadta el a vízgazdálkodásról szóló törvény módosítását. A javaslatot 2007 márciusának közepén egyéni képviselők nyújtották be rendhagyó összetételben: három kormánypárti, és egy ellenzéki, fideszes képviselőből állt az alkalmi csoport, valamennyien dél-alföldi kötődésűek.⁵⁶ Ez a közös vonás releváns a politikai vétó szempontjából, és magyarázza is, hogy miképp kerülhettek részben ellentétes politikai kötődésű képviselők egy szakkérdésben ilyen magas szintű egyetértésre.

A megvétózott módosítás idején hatályos vízgazdálkodási szabályozás rendkívül szigorú módon, bármilyen kivétel biztosítása nélkül kötelezte az energiatermelés céljából felszínre hozott termálvíz visszasajtolását abba a víztároló rétegbe, ahonnan felszínre hozták – természetesen úgy, hogy a kémiai összetétele a víznek ne változzon, csupán a hőjét használja fel a termelő. Anekdotikus források szerint ezt a szigorú szabályozást sosem tartották be azok a dél-alföldi melegházi kertészetek, amelyek termikus hőt használtak fel tevékenységükhöz. Ebben a régióban a kertészetnek ez a módja virágzott, a világ legnagyobb, geotermikára alapozott üvegházrendszere Magyarországon, a Délkelet-Alföldön, Szentesen volt található. Ez indokolhatja a helyi képviselők pártállástól független támogatását.

Érdemes egyúttal az ország másik végéből, az észak-keleti Szentgotthárd környékéről is egy fontos epizódot felidézni. E térség egyéb, a határ közelségéből adódó

⁵⁶ Utóbb a fideszes benyújtó visszavonta támogatását, amint frakciója ellenvéleményével szembesült

ökológiai problémája mellett visszatérő panasza, hogy a jelentős osztrák vízgyűjtővel rendelkező Rába folyó rendszeres habzásával ijesztette el, és tartotta távol a vízi sportokra alapozott idegenforgalmat. A habzás egyik összetevője egy Fürstenfeldben található geotermális hőerőműből a Lapincsba, majd onnan a Rábába kerülő sót tartalmazó szennyezés. Ennek oka az volt, hogy ugyan ez az erőmű rendelkezett a visszasajtolás képességével, de annak költségessége miatt ezt nem használták, hanem a hő felhasználása után a kitermelt termálvizet a patakba engedték.

Ez az eset jól példázza, hogy általában milyen problémákkal szemben adott erős védelmet a szigorú szabályozás. A termálvizek számos olyan oldott vegyületet tartalmazhatnak, amelyek a felszíni vizekbe jutva különböző ökológiai veszélyekkel járhatnak. A kizárólag energiacélú hasznosítás számára azonban akár radikális hatásfok-vesztéssel járhat az energiaigényes visszasajtolás. Bizonyos geológiai adottságok mellett a visszasajtolás nagyobb energiaigényt feltételez, mint a hóból összesen kinyerhető energia. Ezek fényében könnyen érthetővé válik, miért övezte heves vita a területet, és miként juthatott el az ügy a szigorú szabályozást fellazító képviselői akcióhoz.

A parlamenti vita folyamata is jelezte, hogy szakmai és nem politikai alapon ütköztek különböző szempontok különböző érvei. A környezetvédelmi bizottság általános vitára sem tartotta alkalmasnak a javaslatot. A Fidesz bizonyára nem kívánt felsorakozni az egyik saját csoportjához tartozó benyújtó mögött, de nem kívánt teljesen ellene sem döntést hozni, így az első parlamenti elfogadás szavazásán az ellenzéki frakciónak nem vett részt. Az Országgyűlésben a kormánypárti szocialisták 183 igen szavazatát nem az SZDSZ, hanem az egykori MDF-es függetlenek egészítették ki az összesen 195 támogató szavazatig.

6.24.2 A politikai vétó érvelése

A hétoldalas átiratban Sólyom elnök egy jogtechnikai és két tartalmi érv ismertetésével indokolta vétóját. A jogtechnikai kifogás lényegében a figyelmetlen kodifikáció eredményére hívta fel a figyelmet. A javaslat készítői ugyanis figyelmen kívül hagyták, hogy egy meglévő jogszabályt módosítanak, így az „e törvény hatálybalépésekor jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel rendelkező” szöveg nem a törvényhozó szándékának megfelelően a módosítás – 2010 –, hanem az eredeti törvény hatálybalépésének időpontjára – 1996-ra – mutatott. A törvénymódosítás ebben a szövegváltozatban teljesen értelmetlen lett volna, hiszen ez a meghatározás éppen azt a

kört kívánta körülírni, akik esetében a szigor lazítható, de értelemszerűen 1996-ban még senki nem rendelkezett ilyen típusú engedéllyel, így a kedvezményezettek halmaza üres maradt volna.

A vétó tartalmi elemeit két, szorosan összefüggő érvben foglalta össze az államfő. Egyrészt részleteiben ismertette annak fontosságát, hogy a zárt, Magyarország alatt összefüggő rendszert alkotó termálvízbázis egyensúlya fennmaradjon, azáltal, hogy minél nagyobb arányba juttatják mesterségesen vissza a kitermelt, nem szennyezett vizet. Ennek Magyarországon, ahol a felszín alatti vizek kiemelt szerepet játszanak az ivóvíz-ellátásban, stratégiai jelentősége van. Másrészt Sólyom elnök szintén kimerítő részletességgel elemezte azokat a lehetséges ökológiai károkat, amelyeket a felszíni vizekbe folytatott sajátos kémiai összetételű, és a hő kinyerése ellenére a környezeténél jellemzően melegebb víz gyakorol az érintett környezet egyensúlyára. Érvelését hivatkozásokkal tette nyomatékosabbá, utalva egyrészt az EU vízkeret-irányelvének földalatti vizekre vonatkozó rendelkezéseire, másrészt az Országgyűlés Nemzeti Környezetvédelmi Programjának e témában meghatározott konkrét célkitűzéseire.

Levele utolsó részében a törvénymódosítást az államfő összefoglalva az átfogó előkészítő munka hiányával jellemezte, kiemelve, hogy számos kérdést nyitva hagyta egy ilyen, ad hoc jellegű módosítás hatályba lépése. A záró, cselekvésre felszólító bekezdésben arra kérte az Országgyűlést, hogy a szigorú termálvíz-hasznosítási rendszert mindaddig tartsa fenn, amíg a kormány nem készít megalapozott, átfogó jellegű új szabályozást a termálvíz hasznosítása területén.

6.24.3 A politikai vétó eredménye

A visszaküldött törvényt 2009. október 19-én tárgyalta újra az Országgyűlés. Egyetlen zárószavazás előtti módosító javaslatot fogadtak el, amely korrigálta a törvényt Sólyom László vétójának jogtechnikai érvében megjelent probléma szerint. Így a 2009. szeptembere végén engedéllyel rendelkezők számára adta meg a fellazítás lehetőségét, ezzel a törvénymódosítás végrehajthatóvá vált.

Bár bizonyos nézőpontból ez részleges eredményességnek is tűnhet, az elemzésben ezt a vétót mégis inkább eredménytelennek tekintem, hiszen az érdemi kifogás a vízgazdálkodási és ökológiai szempontokra fókuszált. Abszurd módon a vétó így még segítette is a törvény hatálybalépését, hiszen a visszaküldés révén egyszerűen tudták a javaslattevők korrigálni a figyelmetlen szövegezésből származó végletes hibát. Ez a sajátos negatív eredményesség teszi emlékezetessé ezt a vétót: sem előtte, sem utána

nem fordult elő olyan eset, hogy a vétó kifejezett segítséget nyújtson a végrehajthatósághoz.

6.25 Társasházakról szóló törvény módosítása – 2009. 07. 14

6.25.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. június 22-i ülésnapján fogadta el a társasházakról szóló törvény módosítását. A törvényjavaslatot 2009 májusának közepén Filló Pál, Molnár Gyula és Kékesi Tibor szocialista, valamint Lakos Imre szabaddemokrata képviselők nyújtották be, akik Filló Pál kivételével mind az önkormányzati világban is jelentős posztokat betöltő politikusok voltak. Minden bizonnyal a társasházak működési anomáliáival kapcsolatos inputok is ebből a helyhatósági milióból érkezhettek, és ez készthette – szokatlan módon – képviselői indítvány benyújtására a politikusokat.

A módosítás szükségességét a benyújtók elsősorban abban látták, hogy a nagyszámú, és nagy értékű közös projektek elvégzésével is megbízott társasházi közösségek jobb működését azzal biztosítsák, hogy a törvényességi felügyeletüket a jövőben az ügyészség látta volna el – hasonlóan a társadalmi szervezetekhez és alapítványokhoz. A társasházi törvény legutóbbi, 2004 elején hatályba lépett módosításakor is a parlamenti vita során volt egy olyan módosító indítvány, amely az ügyészség alá vonta volna a törvényességi felügyeletet, ám akkor néhány szavazat híján nem kapott kellő támogatást. A benyújtók szerint az igény továbbra is fennállt, mivel véleményük szerint nagyon sok peres, bírósági ügyet meg lehetett volna előzni korábban is, ha lehetőség lett volna arra, hogy a tulajdonostársak probléma esetén egy, a törvényesség betartását felügyelő felettes szervhez forduljanak, és az tudott volna dönteni a társasházi határozatok törvényességéről.

Az országgyűlés több kisebb módosítással, érzékelhető vagy a vitában artikulált ellenzéki ellenállás nélkül, mégis csak a kormánypárt és a szabaddemokraták támogatásával fogadta el első körben a törvényt. A rendkívül szűkszavú általános, majd minimális részletes vitát követően az ellenzéki pártszövetség és az egykori MDF-esek nagy részének nem szavazata mellett 203 igennel fogadták el a javaslatot.

6.25.2 A politikai vétó érvelése

A köztársasági elnök hétoldalas átiratában a törvenymódosítás egyetlen aspektusát, a társasházak törvényességi felügyeletének az ügyészség alá rendelését kifogásolta három érv mentén. Elsőként aggályokat fogalmazott meg a törvenymódosítás szóhasználatát

illetően, amelyből kifolyólag értelmezése szerint alkalmazhatatlan lett volna a jogszabály. A részletes jogtechnikai indoklás lényege az volt, hogy míg a szöveg a „társasház szerveit” helyezte volna az ügyészség felügyelete alá, addig Sólyom László érvelése szerint ilyen fogalom nem létezett. Mivel a „társasház” törvényben használt fogalmától idegen, hogy az rendelkezzen szervekkel, helyette a tulajdonosok közössége az, amelyikről ez elmondható a helyes fogalomhasználatot követve.

Összefüggésben az első kifogással, érvelése második pontjában Sólyom elnök a társasházi tulajdon sajátos osztott jellegére, és ebből adódóan a tulajdonosok közösségét megillető jogokra és a kötelezettségekre utalt. Véleménye szerint társasházi ügyekben a tulajdonosok ügyeik intézésére nem egy felettük álló, elkülönülő szervezetet hoznak létre, hanem tisztségviselőket vagy szerveket választanak csupán. Az ügyészi törvényességi felügyelet az államfő érvelése szerint csak olyan szervezetek esetében lehet indokolt, ahol a tagok alárendelt, gyengébb pozícióban vannak a tagoktól elváló szervezettel szemben – utalva ezzel a társadalmi szervezetek és alapítványok működésére.

Végül Sólyom László egy praktikus szempontra is felhívta a figyelmet. Az ügyészség meglévő törvényességi felügyeleti feladataival az államfő információi szerint 150-200 ügyész foglalkozott. Ez körülbelül a teljes állomány tíz százaléka volt, akiknek hozzávetőleg 60 000 társadalmi szervezettel és alapítvánnyal kapcsolatban volt potenciális teendőjük. A társasházak hozzáadása ehhez a körhöz elviselhetetlen tehernövekedéssel járt volna, hiszen konzervatív becsléssel számolva is százezres nagyságrendű lehet a hazai társasházak teljes száma. A törvény parlamenti vitájában is azért került bele a hatályba lépésre vonatkozó, 2010 elejét beállító módosítás, hogy a megnövekvő feladatteherhez lehessen az ügyészségnek további forrásokat biztosítani. Sólyom elnök szerint ez a költségvetési takarékoskodás időszakában különösen nem kívánatos.

A levél cselekvésre felszólító része rendkívül tömör és lényegre törő volt: kérte az államfőt, hogy az Országgyűlés hagyja el az ügyészségekre vonatkozó részt a törvénymódosításból. Sajátos módon a dokumentum azonban ezen a ponton nem ért véget. Egy általános jellegű, részletesen kifejtett kritikát fogalmazott még meg a törvényhozás felé Sólyom László, amelyben nem konkrétan a visszaküldött törvénnyel, hanem egy kibontakozó tendenciával kapcsolatos aggályának adott hangot. A politikai vétózás gyakorlata egészének megértése szempontjából is különösen fontos része ez a szövegnek, hiszen részben e téren keresendő a magyarázat arra is, hogy a Gyurcsány-

majd még inkább a Bajnai-kormány idején miért nőtt meg idővel ilyen mértékben a politikai vétók száma.

A köztársasági elnök szerint ugyanis általános jelenséggé vált, hogy az elfogadott törvények nem kellőképpen átgondoltak, nem illeszkednek semmilyen tágabb koncepcióba, az új szabályozásokat nem támasztják alá felmérések, statisztikai adatok, illetve nem végeznek semmilyen hatásvizsgálatot. Jelezte egyúttal, hogy meglátása szerint ez a tendencia 2009 elejétől erősödött, és különösen testet öltött a növekvő számú képviselői indítványok alapján születő törvények esetében.

6.25.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. szeptember 14-én tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. Egyetlen elfogadott zárószavazás előtti módosító indítvány született, de ebben semmiféle eredményesség nem volt azonosítható, hiszen egy olyan részen – a könyvvizsgáló felkérésének előírásán – enyhített, amelyet az államfő nem is említett átiratában. Az ilyen módosítás ugyan idegen a politikai vétó logikájától – hiszen nem a visszaküldéssel felmerült új szempontra reflektál –, de önmagában nem házszabályellenes. Mind a módosítást, mind a zárószavazást a szocialisták és a szabaddemokraták támogatása döntötte el, összesen 187 igen szavazattal a törvényhozás ismételten elfogadta a törvényt, amely 2010. január 1-jén hatályba lépett.

A pályafutása azonban nem volt hosszú. A direkt eredménytelenséget ugyanis a kormányváltásból fakadó megváltozó preferenciáknak köszönhetően egy indirekt eredményesség követte: az „állami vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges törvények” módosítása körében ugyanis egyebek mellett az Országgyűlés törölte a társasházi törvényből az ügyességre vonatkozó, Sólyom László által kifogásolt részt.

6.26 Tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló törvény – 2009. 07. 15

6.26.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. június 29-i ülésnapján fogadta el a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló törvényt. A javaslatot egyéni indítványként csupán hat nappal korábban nyújtotta be öt képviselő: Herbály Imre szocialista, Font Sándor fideszes, Medgyasszay László kereszténydemokrata, Velkey Gábor szabaddemokrata és Karsai Péter független, korábban MDF-es képviselők. Ezzel

a szokatlan aktussal a javaslat mögött a benyújtásakor valamennyi parlamenti erőt látni lehetett – még azt is, amelyik már nem rendelkezett önálló képviselőcsoporttal. Érdekes lehet már ezen a ponton visszautalni az előző alfejezetben tárgyalt vétó átiratának érvelésére, amelyben Sólyom László kritizálta az előkészítetlen, jellemzően képviselői indítványként törvényhozási karriert befutó javaslatokat.

A törvényjavaslat benyújtói szándékaik szerint a kereskedelmi vállalkozások és beszállítók között meglévő érdekérvényesítési aszimmetriát szerették volna a szabályozás eszközével enyhíteni. Olyan kiskereskedelmi gyakorlatokat próbáltak visszaszorítani, amelyek a hazai termelők, beszállítók helyzetét tették nehezzé, így különösen az indokolatlanul hosszú ideig halasztott fizetést, a beszerzési ár alatti értékesítési árral operáló agresszív piaci magatartást vagy a különböző jogcímen a beszállítóktól szedett díjakat.

Konkrét előzménye volt az ötpárti képviselői akciónak, hogy a földművelési szaktárca az elmúlt évben hosszas tárgyalások után április 9-én aláírt az élelmiszeripari termelők, feldolgozók és kereskedők, az un. termékpálya szereplőivel egy etikai kódexet, amelynek az életbe léptetésére 2009. július 1-jével került volna sor. Május 20-án azonban a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárást indított az ügyben, és ennek nyomán nem lépett életbe az etikai kódex. A helyzetre sajátos azonnali reakció volt a törvényjavaslat, amely élvezve valamennyi képviselőcsoport támogatását, így villámgyorsan, a Házzsabálytól való jelentős eltéréssel jutott el a zárószavazásig. 354 igen szavazattal, teljes konszenzusban fogadta el első körben az Országgyűlés.

6.26.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László hatoldalas átiratában alapvetően a törvény előkészítettségének hiányát kritizálta. Érveit három önálló pontban foglalta össze. Elsőként részletesen bemutatta a rendkívül gyors, nyilvánvalóan kapkodó törvényhozási folyamatot, amely a teljes eljárást, beleértve számos módosító indítvány elfogadását is, egyetlen napba sűrített, és szinte semmilyen teret nem hagyott a kiérlelt megvitatásnak. Az átgondolatlan folyamat az államfő értékelése szerint nyomot hagyott a törvény szövegén is, amelyben számos olyan hiba maradt, amelyek miatt az értelmezhetőség is kétséges volt. Ilyenek voltak a sehová nem mutató hivatkozások, vagy a fizetési határidők megállapítása esetében a nyilvánvalóan célszerűtlen megkülönböztetése a romló áruknak.

A második érv már kevésbé jogtechnikai, sokkal inkább tartalmi jellegű volt. Ebben Sólyom elnök azt a jelentős problémát vetette fel, hogy a törvény szigorú

szabályozása csupán a magyar jogalanyok közötti szerződésekre terjedt volna ki. Egy külföldi tulajdonú kereskedelmi vállalkozás külföldi beszállítóval kötött szerződése viszont mentesült volna a korlátozásoktól, így a törvény szellemével ellentétesen épp ezek irányába jelentett volna pótlólagos stimulációt. Ezt a problémát szélesebb keretbe helyezve Sólyom László általában a hatástanulmány hiányát is kritikus pontként említette, hiszen a lehetséges hatások szakszerű felmérése nyilvánvalóan jelezte volna még a törvény elfogadása előtt ezt a problémát.

Harmadik, utolsó érvében az államfő a törvény által megteremtett szankcionálás módszeréről írt kritikusan. Jelezte, hogy önmagában még járható út, hogy egy speciális szektoron belüli versenyellenes magatartással szemben ne a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezzen hatáskörrel. Ebben az esetben azonban nézete szerint körültekintően kellett volna az alkalmazható szankciók megállapításában is eljárni. Ebből a szempontból aggályosnak tartotta Sólyom elnök, hogy a kereskedő árbevételétől függetlenül a bírság összege elérhette volna akár a kétmilliárd forintot is.

A záró, cselekvésre felszólító részben nem konkrét igényeket fogalmazott meg, hanem általában kérte, hogy a jogszabályszerkesztés, illetve előkészítés elveit jobban vegye figyelembe az Országgyűlés. Végezetül, hasonlóan az előző alfejezetben tárgyalt politikai vétóhoz, ismét általános kritikát is megfogalmazott az államfő a képviselői indítványra, előkészítetlenül és átgondolatlanul elfogadott törvényekről.

6.26.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. október 12-én tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A mezőgazdasági bizottság sok elemből álló zárószavazás előtti módosító indítványt nyújtott be, amely pontról pontra haladva korrigálta a törvényt a politikai vétó érvein végighaladva. A módosítást is és a zárószavazáson a törvény elfogadását is konszenzussal támogatta az Országgyűlés, 253 igen szavazattal fogadva el ismét a törvényt, amely 2010. január 1-jén hatályba lépett.

6.27 Polgári Törvénykönyv – 2009. 10. 13

6.27.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. szeptember 22-i ülésnapján fogadta el a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényt. A javaslatot a kormány az igazságügyi és rendészeti miniszteren keresztül nyújtotta be még 2008 júniusának elején. Az új törvénykódex megalkotását célzó előkészítő munka kezdetei azonban sokkal régebbre nyúlnak vissza.

Az 1959 óta – számtalan módosítással – hatályos magyar Polgári Törvénykönyv átfogó felülvizsgálatára, újraalkotására először 1989-ben állított fel un. Kodifikációs Bizottságot az Igazságügyi Minisztérium. 1990 után a testületet Harmathy Attila és Vékás Lajos, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Jogi Tanszékének professzorai, akademikusok vezették. A bizottság egy ideig működött, majd elhalt.

1998-ban merült fel újra a kérdés, amikor a kormány határozatot hozott a polgári jog megújításának szükségességéről és az erre irányuló munka megindításáról. 2007 szeptemberéig az új törvénykódex szövegezését, az un. rekodifikációt a kormány által megbízott Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság, illetve a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság vezette.⁵⁷ Mindkét testület elnöke Harmathy Attila volt 1999 májusáig. Akkor öt alkotmánybíróvá választották, ezt követően Vékás Lajos vette át a vezetést.

A Szerkesztőbizottság 2003-ban az új Polgári Törvénykönyv első, korábban közzétett koncepcióját a beérkezett észrevételek alapján átdolgozta, és ismét közzétette. 2006-ban folyamatosan az Igazságügyi Minisztérium honlapján nagy egységenként, un. könyvenként közzétette már magát az új Polgári Törvénykönyv szövegének indokolással kiegészített tervezetét. Az volt a Szerkesztőbizottság terve, hogy a beérkezett észrevételek alapján 2007 végére második, átdolgozott tervezetet ad át az Igazságügyi Minisztériumnak. Ezt azonban az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium már nem várta meg, és 2007 szeptemberében magához vonta az első tervezet átdolgozásának feladatát. A munkát Gadó Gábor, a szaktárca igazságügyi és civilisztikai szakállamtitkára irányította. 2007. október 29-én tette közzé a minisztérium a 2006-ban megjelentetett szerkesztőbizottsági tervezet átdolgozott változatát, amely indokolást nem tartalmazott, és nagy vitát váltott ki. [Antal (2008)] A Legfelsőbb Bíróság is

⁵⁷ A Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság Kormány által felkért tagjai 1999 májusától: Vékás Lajos tanszékvezető egyetemi tanár, a Főbizottság elnöke, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, az igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a Magyar Jogászegylet elnöke, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, Kisfaludi András egyetemi tanár, a Főbizottság titkára, Sáriné Simkó Ágnes miniszteri biztos, az Igazságügyi Minisztérium Magánjogi Kodifikációs Irodájának (később: Polgári Jogi Kodifikációs Főosztályának) vezetője, a Főbizottság titkára. A Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság tagjai 1999 májusától: Vékás Lajos egyetemi tanár, Boytha György egyetemi tanár, Gadó Gábor, az Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkára (később: szakállamtitkára), Kisfaludi András egyetemi tanár, Lábady Tamás egyetemi tanár, Petrik Ferenc, a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezető bíróját, Sáriné Simkó Ágnes, az Igazságügyi Minisztérium Polgári Jogi Kodifikációs Főosztályának vezetője, Sárközy Tamás egyetemi tanár, Weiss Emília egyetemi tanár, Zlinszky János egyetemi tanár. [Antal (2008)]

közzétette álláspontját, amelyben élesen kritizálta a minisztérium előkészítő tevékenységét.⁵⁸

2008. március 31-én a Vékás professzor vezette Kodifikációs Főbizottság könyv formájában kiadta saját javaslatváltozatát Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez címen. A Magyar Tudományos Akadémián tartott könyvbemutatón részt vett Sólyom László is. Ez a gesztus világossá tette az államfő álláspontját már ebben a stádiumban, hiszen a könyvbemutató értelmezhető volt egyfajta demonstrációként is a kormány eljárásával.

A törvényjavaslatot azonban két hónap múlva az igazságügyi és rendészeti miniszter a saját tárcája verziójának megfelelően nyújtotta be az Országgyűlésnek. A javaslat általános vitája 2008 végén zárult le, a benyújtott módosító javaslatokról pedig 2009-es tavaszi ülészakban szavaztak. Az egységes javaslat április 9-ére készült el, a törvény zárószavazására azonban nem került sor a tavaszi ülészakban. Az őszi ülészakban több zárószavazás előtti módosító indítványról is döntött az Országgyűlés, ezek egyike lényeges tartalmi újdonságokkal is szolgált. A zárószavazáson 191 igennel, a kormánypárti képviselők valamint az SZDSZ kisebb részének szavazataival ment át a törvény, az ellenzék többi része, beleértve az SZDSZ nagyobb részét is, nemmel voksolt.

6.27.2 A politikai vétó érvelése

Ez volt Sólyom László leghosszabban kifejtett átirata, sem addig, sem jelen elemzés írásának a pillanatáig nem született a 14 oldalas dokumentumnál hosszabban kifejtett politikai vétó. A jogtechnikai és tartalmi kifogásokat is megfogalmazó szöveg érvei három fő csoportra bonthatók, ezek az elfogadás módját illető, a formai és végül a tartalmi hibákat taglaló érvek.

Az első részben az elfogadás módját illető kritikai megfogalmazása előtt Sólyom László hosszan kifejtette, hogy meglátása szerint a mindenkor polgári törvénykönyv miért emelkedik ki jelentőségében a jogrendszeren belül. Ezt azzal indokolta, hogy gyakran és fontos életviszonyokban alkalmazzák ezt a törvényt, amelynek megújítási

⁵⁸ Részlet az állásfoglalásból: „A Legfelsőbb Bíróság sajnálattal tapasztalja, hogy az új Polgári Törvénykönyv hosszú évek óta folyó kodifikációja ez év szeptemberében – előttünk pontosan nem ismert okból – kedvezőtlen fordulatot vett. [...] Az igazságügyi tárca – valamely közelebbről meg nem jelölt Kormánykabinet állásfoglalása alapján – teljes egészében átvette a kódex további előkészítését. A közigazgatási egyeztetésre bocsátott átdolgozott Tervezet ily módon nemcsak a szakmai-társadalmi vita során tett észrevételek figyelembevétele folytán tér el a korábbi szakértői javaslatától, hanem azért is, mert abban megjelenik az igazságügyi tárca saját álláspontja is. Ennek következtében ez az új Javaslat számos olyan új elemet tartalmaz, amelyről korábban szakmai vita nem folyt, és amely nincs összhangban a Kormány által jóváhagyott koncepcióval sem.” (www.lb.hu [2007])

igényével önmagában egyetértett. Rátérve az elfogadás módjával kapcsolatos eljárásra kifogásolta, hogy a hosszas általános és részletes vitát követően, a zárószavazást közvetlenül megelőző vitában olyan, kifejezetten jelentős tartalmi elemeket is magába foglaló, 235 pontból álló módosítást fogadott el az Országgyűlés, amelyre a Házzsabály értelmében nem is lett volna módja az eljárásnak ebben a szakaszában. Számos, a nyilvánosság előtt is nagy vitát kiváltó elem ekkor került bele a jogszabályba.⁵⁹ Az államfő levelében kiemelte, hogy a zárószavazás előtti vitára végül egy teljes órát sem szánt az Országgyűlés, miközben egy évtizedes előkészítő munka eredményeit lényeges pontokon érintették az ekkor bekerült változtatások.

A jogszabály formai problémáit érintő érvelésben két szempont szerint is megfogalmazott kifogásokat Sólyom elnök. Egyrészt kritizálta, hogy rendszertani szempontból következetlen volt a törvény szerkesztése, azaz a szövegen belüli pozíciója az egyes szabályoknak ellentmondott azok tényleges tartalmával, jogi nyelven szólva: a rendszertani és a nyelvtani elemzés ellentmondó következtetésekre juthatott. Másrészt az egyes szakaszokon belül is a fogalmak használatát illetően bizonytalanságot szült a törvény. Az ilyen hibákkal összefüggésben több konkrét példát is sorolt a levél.

Az érvelés harmadik nagy csoportja konkrét tartalmi kifogásokat emel ki, de hangsúlyozottan csak példálózó jelleggel, tehát nem azzal az ambícióval, hogy a törvénykódexben megtalálható valamennyi tartalmi hibát feltárja. Elemzésem kereteit meghaladja ezek részletes, tipikusan polgári jogi szakismerettel értékelhető bemutatása, de jellemző, hogy összesen kilenc konkrét kifogást mutat be kellő részletességgel a levél.

Érdekessége a dokumentumnak, hogy ez az egyetlen államfői átirat, amely kétszintű tagolással élt – a fentieknek megfelelően a második pont kettő, a harmadik pont kilenc alpontra tagolódik –, ami a szöveg hossza és az érvelés bonyolultsága szempontjából teljesen érthető, sőt, szükséges is volt. A befejező, cselekvésre felszólító részben Sólyom László ismét emlékeztetett, hogy kifogásait a teljesség igénye nélkül foglalta össze, így egy rendkívül alapos, a vétó témáit meghaladó revíziót tartana szükségesnek. Ennek kapcsán felhívta a figyelmet a szélesebb jogász szakma kifogásaira is, amelyek meghaladták a vétó kereteit. Kérte, hogy mindezek

⁵⁹ Ilyenek például a cselekvőképességgel összefüggő szabályok, az alapítvány szabályozása, a testvérnek a testvér vérszerinti leszármazójával való házasságkötésének lehetősége, a túlélő házastárs haszonélvezeti joga megváltásának szabályait érintő módosítás, illetve részben a törvényes öröklés rendjének megváltozása.

figyelembevételével, valamint a Házsabály betartásával fontolják meg a visszaküldött jogszabályt.

6.27.3 A politikai vétó eredménye

A visszaküldött törvény újratárgyalását az Országgyűlés 2009. november 9-ére tűzte ki. A plenáris ülésen semmiféle vita nem folyt a témában, a képviselők csupán két, egymással összefüggő zárószavazás előtti módosító indítványt fogadtak el, majd az eredeti elfogadáshoz hasonló arányban – bár ezúttal több szabaddemokrata támogató vokssal – 192 igen szavazattal ismét elfogadták a jogszabályt. A vétó közvetlen eredményességének mérlegeléséhez az elfogadott módosító indítványok tartalmát kell alaposabban vizsgálni, bár ennek hiányában is gyanítható, hogy ilyen rövid idő alatt, és ilyen gyors eljárásban képtelenség lehetett eleget tenni a köztársasági elnök azon igényének, hogy a szakma bevonásával alapos revíziót hajtsanak végre a törvényen.

A konkrét módosításokról szólva: az egyébként példálózó, tehát közel sem kimerítő jelleggel felsorolt kilenc tartalmi kifogásból egyetlenre, az örökbefogadás szabályaira vonatkozó elnöki kritikára reflektált a korrekció. A vétó ezzel részben eredményesnek tekinthető, bár e tág kategórián belül erőteljesen az eredménytelenséghez közelebbi végén foglal helyet. Az indirekt eredményesség tekintetében azonban érdemes a törvény további sorsát is vizsgálni. Külön törvény rendelkezett az új polgári törvénykönyv hatálybalépéséről, amelyet szintén visszaküldött az államfő, így a 6.29.3 pontban leírtak szerint lett végül ez a vétó is közvetve eredményes.

6.28 2011. évi népszámlálásról szóló törvény – 2009. 10. 21

6.28.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. október 5-i ülésnapján fogadta el a 2011. évi népszámlálásról szóló törvényt. A javaslatot a kormány a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterén keresztül nyújtotta be 2009 júniusának végén. Törvény írja elő – és immár EU-s követelmény is –, hogy Magyarországon rendszeresen, a kialakult hagyomány szerint tízévenként kell a lakosságot és a lakásokat teljes körűen, tehát nem reprezentatív mintán, hanem minden egyes háztartásba eljutva, minden lakost megkérdezve népszámlálással felmérni. Az egyes népszavazások előtt törvényben kell szabályozni a felmérés valamennyi részletét, beleértve a kérdőívek adatköreit is.

Önmagában a törvény alapvető célja, a népszámlálás megtartása érthető módon nem állt a politikai viták középpontjában. A javaslat általános vitája ennek megfelelően a benyújtó miniszter expozéjából állt, több hozzászólás nem született. Részletes vitát is csak két módosító javaslat megjelenése miatt kellett tartani. Egy lényegtelen formai indítvány mellett ugyanis egy ellenzéki, fideszes képviselő, Balog Zoltán is benyújtott egy módosító indítványt, amelyben az egyházhoz, illetve vallási közösséghez tartozást is bevonta volna a kérdőív adatkörei közé. A részletes vitában azonban egyetlen felszólalásra sem került sor.

A vallás szerepeltetése a népszámlálás adatkörei között több szempontból is vita tárgyát képezhette. Ezek közül kiemelkedik az egyház-finanszírozás dilemmája. Az egyik megközelítés szerint az államnak a népszámlálási adatok alapján kéne elosztani az e célból rendelkezésre álló forrásokat, a másik megoldás hívei pedig a személyi jövedelemadó egyházakra vonatkozó egy százalékok felajánlása alapján hoznák meg a döntést. Míg a népszámlálási adatokra alapuló kalkuláció általában a hagyományos, nagyegyházaknak kedvez, akikhez jellemzően többen vallják magukat tartozóknak az aktív híveiknél, addig az egy százalék alapján épp ezek a felekezetek kerülnek hátrányba, mivel híveik körében felülreprezentáltak az adóköteles jövedelemmel nem rendelkező nyugdíjasok.

Az ellenzéki módosító javaslatot az Országgyűlés kormánypárti és szabaddemokrata voksokkal elvetette, majd a zárószavazáson a törvényt hasonló összetételű támogatottsággal, néhány korábbi MDF-es képviselővel kiegészülve, 192 igen mellett elfogadta. Az ellenzék fennmaradt része azonban nem szavazott nemmel, hanem egységesen tartózkodott.

6.28.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László nyolcoldalas átiratában a népszámlálási törvény adatköreiből vonatkozó kritikát fogalmazott meg. Összesen négy érvre bonthatóak az aggályai. Mielőtt ezeket kifejtette volna, talán még a szokásosnál is alaposabban, az első két oldal szinte teljes terjedelmét kihasználva mutatta be magát az ügyet egyetlen kritikus utalás nélkül. A szöveg ettől olyan benyomást kelt, mintha a speciális szakterületen szükségszerűen járatlan államfő a támadás megkezdése előtt a maga számára is megpróbálta volna összegyűjteni a releváns kiinduló tényeket. Ez a benyomás nem véletlen, hiszen valóban szaktudást igényelt a törvény megvétózása, így a 6.15-ös és a 6.23-as alfejezetekben

tárgyalt visszaküldésekhez hasonlóan ebben az esetben is szakértők tanácsát is kikérte az államfő.

A négy kifogása bevezetéseként általában is szólt arról levelében, hogy az ilyen, nagyszabású statisztikai vállalkozásoknál mekkora jelentősége van a jól összehasonlítható idősoroknak. Ebből a szempontból etalonnak a legutóbbi, 2001-es népszámlálás adatköreit vette. Ezekkel összevetve a 2011-re tervezett kérdésekből Sólyom elnök is hiányolta az ellenzéki módosító javaslatban is a parlamenti vita során előkerült vallásra vonatkozó kérdést – ennek az adatkörnek a problémája tehát nem először az átiratban került felszínre. A vallásra rákérdezés hiányáról levelének további részében bővebben is értekezett elosztatva azokat a kételyeket, amelyek az állam és az egyház szétválasztását féltették egy állami projekt, a népszámlálás alkalmával a vallásosság firtatásától.

A törvény elfogadásának parlamenti szakaszában további dokumentált kifogások nem merültek fel. A fogyatékosra vonatkozó adatkör hiányát azonban fogyatékos szervezetek nyilvános tiltakozás formájában jelezték, így az államfő figyelmét is orientálhatta ez az információ. Érvelésében külön kitért arra, hogy milyen jelentősége van a fogyatékkal élők felmérésének egy népszámlálás kapcsán, hiszen a reprezentatív módszerekre épülő mikrocenzusok csak pontatlanul tudnak kimutatni a teljes sokaságon belül arányaiban nagyon alacsony jelenlétű egyes fogyatékoságokat. További érvként azt is jelezte az államfő, hogy a nemzetiségi és etnikai kisebbséghez tartozás kérdését épp a diszkrimináció tilalmának és az esélyegyenlőség megteremtésének céljából kell vizsgálni, és nyilvánvaló, hogy ezek érvényesítéséhez a fogyatékkal élők világának lehető legalaposabb ismerete is szükséges.

Harmadik hiányzó adatkörként a termékenységet jelölte meg Sólyom László. Ez a mutató azt méri, hogy az egyes női generációk egyes életkorok betöltéséig hány gyermeknek adtak életet. Érvelése szerint a népszámlálás részletes adatai mellett ez az információ különösen hasznos lehet a nyomasztó hazai demográfiai adatok ismeretében.

Külön pontban, részletesebben foglalkozott a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás megkérdezésének problémájával. 2001-ben ebben az adatkörben a nemzetiségre és az anyanyelvre kérdeztek rá a biztosok. A látszólag minimális eltérés azonban jelentős tartalmi különbségeket hozhat. A kisebbséghez tartozás sokkal szűkebben, és korlátozottabban érvényesíthető kategória, mint az általános személyiségi jegyként mindenkinél, kontextustól függetlenül állandó nemzetiség. A nemzetiségre kérdezve

lehetősége lenne a válaszadónak többes identitását is megvallani, amely például egyaránt tartalmazhatna magyar és valamely más nemzetiségi kötődést.

A cselekvésre felszólító rész a levélben részenként ketté van osztva. Mivel a kifogások is konkrétak, a kérések is ezeknek megfelelőek. Nyilván a népszámlálás megkérdőjelezhetetlen szükségessége miatt az államfő is módosításra számít, ettől válhatna eredményessé a vétó.

6.28.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés 2009. december 7-én tárgyalta újra a visszaküldött törvényt. A zárószavazás előtt egy módosító indítvány érkezett kormánypárti képviselőtől. Ritkán lehet politikai vétó eredményességét ilyen egyszerűen számszerűsíteni, de ez esetben sporteseményhez hasonló eredmény közölhető a közvetlen eredményességről: 3-1 az államfő javára. Az elfogadott módosító ugyanis beemelte a fogyatékossgot, a termékenységet a törvénybe, a kisebbséghez tartozást pedig nemzetiségre és anyanyelvre korrigálta. Egyetlen pont hiánya miatt nem lett teljesen eredményes a vétó: a vallás adatköre továbbra is kimaradt a törvényből, amit az Országgyűlés egyébként vita nélkül, 190 igennel fogadott el. Az összetétel érdekessége, hogy a támogatók között öt fideszes-KDNP-s képviselő is volt, míg SZDSZ-esből csupán kettő. Az ellenzék maradék része viszont ezúttal nem tartózkodott, hanem nemet nyomott, ami mutatja, hogy a vallásra rákérdezés hiánya immár jobban konfrontálta az ellenzéket.

A direkt részleges eredményesség mellett ebben az esetben is nagyon egyértelmű az indirekt eredményesség. Az egyetlen, nem teljesült államfői óhajt ugyanis a 2010-es választások után felállt új összetételű Országgyűlés első intézkedései között, június 1-jén egy módosító javaslat formájában megszavazta. Az eleve jelentős kormánypárti többség mellett két további ellenzéki párt is csatlakozott a támogatók köréhez, így egyedül a szocialista frakció támogatása hiányában, 311 igen szavazattal fogadták el a módosítást, amelynek révén utólag teljesen eredményessé vált a vétó.

6.29 Polgári Törvénykönyv hatályba léptetéséről szóló és négy kapcsolódó törvény – 2009. 12. 22

6.29.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján fogadta el a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló törvényt, a nagykorú személy döntéshozatalának és jognyilatkozata megtételének segítéséhez kapcsolódó polgári nemperes eljárásokról szóló törvényt, a gondnokoltak és gondnokaik, a támogatott

személyek és támogatóik, valamint az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló törvényt, az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggő módosításáról, illetve az alapítványok elektronikus nyilvántartásáról, valamint a nyilvántartásból történő adatszolgáltatásról szóló törvényt. Valamennyit a kormány nyújtotta be egy kivételével az igazságügyi és rendészeti miniszteren, a pénzügyi tárgyú módosítást pedig a pénzügyminiszteren keresztül.

A 6.27-es alfejezetben tárgyalt vétó közvetlen következménye és folytatása ez a vétócsomag. Politikai környezete ennek megfelelően megegyezik a 6.27.1-ben leírtakkal. Az új polgári törvénykönyv hatályba léptetéséről egy önálló törvény rendelkezett, és a hatályba lépéssel szoros összefüggésben négy további törvényjavaslatot kellett elfogadnia az Országgyűlésnek, amelyet maga is csomagban, egymást szorosan követő vitákban fogadott el. A kapcsolódó törvények vitái jellemzően kimerültek az előadó expozéjában, némely esetben az ellenzék általában, csak a Ptk. egészét vitatva szólt hozzá. A hatályba léptető törvény vitája volt egyedül élénkebb, de az érvelés tökéletesen megegyezett a Ptk.-ról magáról szóló vitákkal.

A javaslatokat az Országgyűlés kormánypárti és szabaddemokrata, valamint változó számú korábbi MDF-es független képviselő támogatásával, az ellenzék fennmaradó résznek elutasításával fogadta el rendre – az első bekezdés felsorolásának sorrendje szerint – a következő számú igenekkel: 196, 197, 200, 194, 202 (198 +/- 4-es sávon belül).

6.29.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László öt átirata közül a hatályba léptető törvényre vonatkozó részletesebb szöveg négy, a kapcsolódó törvényekkel foglalkozó négy dokumentum pedig egységesen, szinte azonos szöveggel két-két oldalt tett ki. Utóbbi levelekben semmiféle érdemi tartalmi elem nem fedezhető fel, az államfő csupán jelezte, hogy az azonos napon megvétózott hatályba léptető törvényhez szorosan kapcsolódott az adott jogalkotás, így azokat a törvényeket is visszaküldi.

A hatályba léptető törvény kapcsán Sólyom elnök érvelése némileg részletesebb volt, de elsősorban ez a levél visszautalt az eredeti törvénnyel kapcsolatos kifogásokra. A korábbi kritikákhoz hozzáadódott az ismételt elfogadás módja, a módosítások felületessége és elégtelensége. Ezekkel összefüggésben az államfő kifejtette, korábbi vétójában csak példálózó jelleggel sorolt kifogásokat, és ha ezek némelyikét korrigálták,

azzal még nem sikerülhetett kijavítani a törvényt, amelyet továbbra sem fogadott el az érintett jogász szakma meghatározó köre.

Egy különálló, speciálisan erre a törvényre vonatkozó kifogás is megjelent a dokumentumban, amely a lépcsőzetes hatályba léptetés problémáit részletezte. A törvény első két könyve 2010. május 1-jén, a további könyvei 2011. január 1-jén léptek volna hatályba. Az ebből származó általános bizonytalansági, és konkrét jogtechnikai problémákat is részletes leírással kritizálta az államfő. Záró, cselekvésre felszólító bekezdésében visszatért a Ptk. vétójának kéréséhez: először magát a törvénykódexet vessék alá átfogó felülvizsgálatnak, és csak utána fogadjanak el hatályba léptető törvényt, egységes, legkorábbi 2011. január 1-jei hatályba lépéssel.

6.29.3 A politikai vétó eredménye

A törvényeket 2010. február 15-én tárgyalta újra az Országgyűlés. A kormánypárt és a szabaddemokraták változó arányú támogatottsága mellett mind az ötöt 180 és 187 közötti igen szavazatokkal ismét elfogadták. Zárószavazás előtti, utóbb elfogadott módosító indítvány az ötből három törvényhez érkezett, de ezek tartalmilag semmiféle összefüggést nem mutattak a politikai vétó kifogásaival. A csoportos visszaküldés közvetlenül ennek értelmében eredménytelennek minősíthető.

Indirekt eredményesség azonban kétszeresen, két különböző megjelenési formájában is megállapítható. Egyrészt, a törvény hatálybalépését követően Répássy Róbert az ellenzéki Fidesz frakciójának tagja utólagos normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól. Határozatában az AB kimondta a hatályba léptető törvény, illetve a nagykorú személy döntéshozatalának és jognyilatkozata megtételének segítéséhez kapcsolódó polgári nemperes eljárásokról szóló törvény (a csomagból csak erről a kettőről!) alkotmányellenességét arra hivatkozva, hogy a rövid felkészülési idő kockázatot jelent a jogbiztonság szempontjából.⁶⁰ Másrészt a 2010-es országgyűlési választások jelentős politikai fordulatot is hoztak, az új parlament első teendői között szerepelt ez a nagy jelentőségű jogi reformot ebben a formájában végleg leállítani, ezért egy olyan törvényt fogadtak el, amely egyszerűen kimondta, hogy az új Ptk. nem lép hatályba.

Érdekesség, hogy a következő alfejezetben szereplő vétó egyik lényeges tartalmi eleme előkerült a törvénycsomag egyes pénzügyi tárgyú törvényeket módosító részében, ezzel sajátos módon az újratárgyalás és ismételt elfogadás során egy indirekt

⁶⁰ 51/2010. AB határozat

eredménytelenséget hozó helyzet is keletkezett függetlenül ettől a politikai vétótól, ennek részletei a 6.30.3 pontban olvashatóak.

6.30 Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló törvény – 2009. 12. 30

6.30.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján fogadta el a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló törvényt. A javaslatot a kormány nevében az igazságügyi és rendészeti miniszter nyújtotta be 2009 októberének végén. A törvény megszületéséhez vezető úton fontos állomás volt az un. Antikorrupciós Koordinációs Testület által 2008-ban elkészített Korrupció Elleni Stratégia, amely egy másfél kormányzati ciklusra szánt, középtávú stratégiai dokumentum volt. A benne meghatározott stratégiai irányok és célok 2014-ig voltak érvényesek. E stratégia végrehajtására szükséges lett volna létrehozni egy olyan autonóm államigazgatási szervezetet, amely a benne foglalt beavatkozások megtervezését, végrehajtását és folyamatos nyomon követését végezte volna.

A törvény az új intézmény létrehozása mellett módosította volna – az eredeti javaslat szerint csupán a szükséges mértékben – a közbeszerzési törvényt is. A javaslat vitájában azonban számos további módosító indítvány jelent meg a közbeszerzést illetően szocialista képviselők indítványára. Ezek nagy részét elfogadta az Országgyűlés, így a közbeszerzési szabályok az eredeti elképzelésekhez képest jelentősebb változáson estek volna keresztül. Az ellenzék szabaddemokratákon kívüli része a vita során mindvégig szkeptikus maradt a törvénnyel kapcsolatban. Bírálták az új intézmény tervét, hivatkozva a számos meglévő állami intézményre, amelyek feladatai között megtalálható a korrupció elleni küzdelem.⁶¹ A legfőbb kritika azonban ennyire sem volt konkrét: az ellenzék a kormányoldalt korrupcióra hajlamos, korrupciós gyakorlatoktól terhelt csoportként azonosította, így eleve semmiféle korrupcióellenes megoldást nem tudott ilyen javaslattevői körtől elfogadni.

A javaslatot végül csak a kormánypárt támogatta frakción szinten, a sikerhez így kellett az alacsony részvétel is a szavazáson, hiszen a 176 igen szavazat egy teltházhoz közelebbi ülésen nem hozott volna sikert.

⁶¹ Érdekes, hogy a vitában egy szocialista képviselő, Bárándy Gergely is osztotta ezt a kételyt, ő a zárószavazáson sem vett részt.

6.30.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László nyolcoldalas átiratában három, egymástól határozottan különváló érvet fejtett ki. Mielőtt azonban ezek részletes ismertetését megtette volna, a törvény céljait illetően utalt saját elnöki programjának egy fontos elemére, a Bölcsék Tanácsa néven általa életre hívott testületre, amelynek két fő feladata közül az egyik a korrupció elleni közdelemmel kapcsolatos ajánlások megtétele volt. A megvétózott törvény és a Bölcsék Tanácsa által kiadott ajánlás között voltak párhuzamok, például maga az új intézmény létrehozása is mindkét elképzelés középpontjában állt.

E hivatkozással Sólyom elnök tehát kellő nyomatékkal kívánta jelezni egyetértését a céllal, mivel egyértelművé akarta tenni, hogy kifogásai mindegyike a konkrét megvalósítás egyes részleteivel kapcsolatos. Az első érv a törvény elfogadásának módját kritizálta. Amint az előző pontban is jeleztem, képviselői indítványra igen nagyszámú módosító javaslat érkezett, amelyek a közbeszerzési törvény eredeti javaslatban szereplő módosításához képest mentek lényegesen tovább. Mindezt tették úgy, hogy a módosítások a törvény eredeti céljaitól már teljesen elszakadva, önálló újdonságként működtek. Megfelelő hivatkozással a dokumentumban jelezte az államfő, hogy az ilyen eljárás a Házsabály rendelkezéseibe is ütközik. Az érvelés fontos eleme volt, hogy épp a korrupció leküzdésére hivatott törvényhozási eljárásban lenne különösen fontos az átláthatóság, és az egyes megoldások nyilvános megvitatása, viszont ezekkel ellentétesen hat, ha lényegesen új elemek lopakodva, vita nélkül kerülnek be a törvényhozás gépezetébe.

A második érv is eljárási jellegű volt: Sólyom elnök nem értett egyet azzal, hogy a törvény hat különböző időpontban lépett volna hatályba, és ezeken kívül ráadásul még két további lényeges határidő is megjelent a normaszövegben. Levelében kifejtette, hogy az ilyen gyorsan változó jogi környezet is az átláthatóság ellen hat, és szintén ellentétben áll a jogalkotás eredetileg kitűzött céljaival.

Harmadik érvében végül egy, az államfői intézményt közvetlenül érintő tartalmi megoldást kritizált Sólyom László. Eszerint a törvény által létrehozandó hivatal élére a köztársasági elnök és miniszterelnök együttesen állítottak volna jelöltet, akiről azután az Országgyűlés szavazott volna. Hasonló eljárásban lenne felmenthető ez a személy, illetve lenne kimondható az összeférhetetlensége. Ezt a megoldást több szempontból sem tartotta szerencsésnek Sólyom elnök. Egyrészt az ilyen – a hatályos jogban elemzésem írásának pillanatában kizárólag csak az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke megválasztása esetén létező – megoldás az államfő alkotmányos

helyzetével ellentétes, hiszen a köztársasági elnök alkotmányosan meghatározott személyi javaslattételi hatásköre jól meghatározott funkcióval bír az Alkotmányban külön nevesített, jogállami garanciákat megtestesítő intézmények esetében. Egy új intézmény súlyát nem az fogja emelni Sólyom elnök szerint, hogy ilyen, rendszeridegen megoldással áll vezető az élére. A fontosság tökéletesen fennállhat a hasonló intézmények vezetésénél gyakorolt eljárással, amelyben az államfőnek csak gyenge, kinevezési, és nem sokkal erősebb, lényegében vétójogot engedő jelölési joga van.

A levélben a cselekvésre felszólítást szétbontva, az egyes kifogások ismertetésének végén fogalmazta meg az államfő. A közbeszerzési törvény elharapózott módosítása kapcsán azt kérte, hogy ezt az eljárást külön törvényben, megfelelő egyeztetések után, átláthatóan végezze el a törvényhozás. A hatálybalépés időpontjaihoz annyi kérést csatolt Sólyom elnök, hogy az legyen lényegesen egyszerűbb. Végül a jelölési kifogáshoz kötve szintén konkrét javaslatot fogalmazott meg: hagyják ki a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezéseket.

6.30.3 A politikai vétó eredménye

Ilyen rendkívül konkrét kifogásokat és cselekvésre felszólító részeket tartalmazó átiratára jellemzően az Országgyűlés – gyakran kimazsolázva a maga számára inkább elfogadható kéréseket – módosítással szokott reagálni. Ebben az esetben azonban nem ez történt. A Házbizottság 2010. február 18-ai ülésén úgy határozott, hogy február 22-én nem tűzi napirendjére a törvény újratárgyalását. Ez volt a választások előtti utolsó ülésnapja az Országgyűlésnek, így ha függő ügyről ezen a napon nem született határozat, akkor az ügy meghalt. A vétó direkt hatását tekintve ez maximális eredmény, a politikai vétó látszólag elérte célját.

Ahogy erre a 6.29.3 pontban is utaltunk, a törvény közbeszerzési törvényt módosító részei, tehát pont azok, amelyekkel kapcsolatban a törvényhozás eljárását kritizálta az államfő, visszatértek korábban, egy másik törvény ismételt elfogadásával. Az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek az új Polgári Törvénykönyvvel összefüggő módosításáról szóló törvény ismételt elfogadásának napján – egy héttel az utolsó ülésnap előtt – egy kormánypárti képviselő zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtott be, amelyet és utána rögtön magát a törvényt is elfogadta az Országgyűlés. A javaslat lényegében azt a terjedelmes, közbeszerzési törvényre vonatkozó módosítást tartalmazta, amely a megvétózott törvény napirendről lekerülése miatt nem lépett

hatályba. Bizonyára ennek a sikeres akciónak az ismeretében is hozott ugyanazon hét csütörtökén a Házbizottság döntést az eredeti törvény napirendről történő levételéről.

A kalandos indirekt eredménytelenségen túl további érdekessége ennek a vétónak, hogy a napirendről lekerült törvény javaslatát az ilyenkor szokásos eljárásban nem tudta visszavonni az Országgyűlés, azaz határozat formájában nincs nyoma a visszavonásnak és az eltűnésnek. Ilyen esetek parlamenti ciklus végén adódhatnak, hiszen ha nincs már rendelkezésre álló ülésnap a döntés meghozatalához, akkor a kifutó parlament már nem tud cselekedni. Mindezt továbbgondolva fontos tanulság, hogy törvényhozási ciklusok végén, különösen a várható hatalmi fordulat előtt az államfőnek különös lehetősége van a politikai vétóval jobban érvényesíteni az akaratát, mert a törvényhozás könnyen időzavarba hozható.

6.31 *Rendezett munkaügyi kapcsolatokkal kapcsolatos egyes törvények módosítása – 2010. 03. 03*

6.31.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2010. február 15-i ülésnapján fogadta el a rendezett munkaügyi kapcsolatokkal kapcsolatos egyes törvények módosítását. A javaslatot az Országgyűlés foglalkoztatási bizottsága nyújtotta be 2010 februárjának elején. A törvény célja, politikai háttere a vétó szempontjából irreleváns, így annak ismertetésétől eltekintek. Egyetlen lényeges szempontot kell vizsgálni az elfogadás körülményeit illetően: a törvényt a 2010-es választások előtti utolsó, rövid tavaszi ülésszakának utolsó előtti hetében fogadták el. A zárószavazáson közel egyhangú döntés született, a 340 igen szavazat mellett csupán két képviselő nem támogatta az elfogadást.

6.31.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László rendkívül rövid, kétoldalas átiratát tanulmányozva könnyen adódik a párhuzam: ez az eset Mádl Ferenc első, 6.3-as alfejezetben tárgyalt politikai vétójának késői párja – bár a részleteket tekintve sok tekintetben sántít a párhuzam. Ahogy a dokumentum is hivatkozik erre, az Országgyűlés elnöke levélben kérte az államfőt, hogy ne hirdesse ki a törvényt, mivel abba végrehajtást zavaró gépelési hiba került. A 2010-es választások előtti utolsó ülésnapján, február 22-én azután a javaslatot helyes változatában is elfogadta a törvényhozás.

Ebben a helyzetben a megvétózott törvény egy funkció nélküli jogi hulladékként hevert az államfő asztalán, amellyel valóban nem tehetett mást, mint hogy visszaküldje a feladónak. A vétó rövid szövegének záró részében – mivel praktikusán ezúttal nem

volt szükség cselekvésre felszólítani – Sólyom elnök finoman megfedte az Országgyűlést, amiért az saját ügyetlensége korrekciójában egy nem ilyen célokra szolgáló államfői hatáskör használatával kalkulált, és ennek fényében cselekedett.

6.31.3 A politikai vétó eredménye

Bár ez valódi sikert távolról sem jelentett, a politikai vétó természetesen eredményes volt. A visszaküldött törvény javaslatának visszavonásáról már nem tudott a ciklusát kitöltő Országgyűlés határozatot hozni, így az előző alfejezet irományához hasonlóan ez az ügy is a megváltást jelentő visszavonás reménye nélkül kísért örök mementóként az Országgyűlés informatikai rendszerében.

6.32 Polgári perrendtartásról szóló törvény – 2010. 03. 10

6.32.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2010. február 22-i, választások előtti utolsó ülésnapján fogadta el a polgári perrendtartásról szóló törvény módosítását. A javaslatot Magyar Bálint szabaddemokrata és Csiha Judit szocialista képviselők egyénileg nyújtották be 2009 novemberének végén. A javaslat célja az volt, hogy az USA-ban class action-ként ismert csoportos perindítási jogintézmény működési feltételeit megteremtse Magyarországon is.

Az ilyen típusú eljárások főképp akkor kapnak szerepet, ha a perben aránytalan gazdasági erővel rendelkező felek állnak szemben egymással. Jellemzően ilyen lehet egy erős vállalkozás és gyenge ügyfeleinek sokasága közti konfliktus, de más, egyedül gyenge, összefogva erősebb érdekcsoportok, például a fogyatékkal élők esetében is, érdeksérelmük esetére potens megoldást kínálhat egy ilyen polgárjogi konstrukció. Az igény ennek megfelelően napirenden volt még akkor is, ha a magyar joggyakorlatban a közérdekű keresetindításnak vannak hagyományai, amely intézmény részben kínál megoldást az érintett helyzetekben.

A konkrét javaslattevők adott időpontbeli motiváltságáról keveset lehet a dokumentumok vagy akár a híradások alapján rekonstruálni. Felsejlik egy olyan szándék, amellyel kapcsolatban lényegében permanens konfliktusban állt Sólyom elnök és a bal-liberális koalíció. A politikai vétók áttekintésénél a gyűlöletbeszéd korlátozásával kapcsolatos ügyek nem kerültek elő, hiszen ezek kivétel nélkül olyan alkotmányosan aggályos megoldásokat tartalmaztak, amelyek miatt az államfőnek előzetes normakontrollt kellett kérnie. Az Alkotmánybíróság minden alkalommal igazat

is adott a köztársasági elnöknek, így nem tudott hatályba lépni sem büntetőjogi, sem polgári peres megoldásokra épülő ilyen célú konstrukció. A csoportos perindítás lehetősége ezen a területen is hozhatott volna változást, különösen az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével együtt, amely – szemben a hatályos kódexszel – megengedte volna, hogy törvényben meghatározott módon kivételek keletkezzenek a személyiségi jogi kereset nem személyes indítására. Magyarán: a class action jelmezébe lopódzott volna be a magyar jogrendben sok sikertelen próbálkozás után a nyilvánosan elhangzó kollektív sértésekkel szembeni közös per indításának lehetősége.

A törvény rendkívül rövid általános vitájában egyedül az igazságügyi miniszter hozzászólása érdemel figyelmet, amelyben egyértelművé tette, hogy „a kitűzött cél eléréséhez a normaszöveg tervezetének pontosítása, helyenként az átdolgozása szükséges.” Ehhez képest a törvényhez utóbb semmiféle módosító javaslat nem érkezett a kormány részéről, és a zárószavazáson erről a változatlan normaszövegről mondtak ítéletet a képviselők 191 szocialista és szabaddemokrata igennel, az ellenzék maradékának nem szavazatával.

6.32.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László hétoldalas átirata öt különböző érvet tartalmazott. Elsőként a teljesen új jogintézmény előkészítetlensége, átgondolatlansága és a szabályozás elnagyoltsága került az államfői kritika célkeresztjébe. Ebben a körben utalt arra, hogy a magyar joggyakorlatban a problémára más megoldás alakult ki évtizedek alatt. Mindez, véleménye szerint, nem zárná ki egy új jogintézmény létrehozását, de azt akkor úgy kellett volna kialakítani, hogy a jogász szakma által jól ismert visszaélési lehetőségektől védve legyen a rendszer. E visszaélések főként a keresetindító csoportba beszállás, illetve onnan történő kiszállás (*opt-in, opt-out*) kapcsán igényeltek volna körültekintő szabályozást.

Külön kiemeli a kockázatok köréből a vétó dokumentuma a csoportos keresetindítás lehetőségét a személyiségi jog érvényesítése esetében. Ezzel kapcsolatban Sólyom elnök leszögezte, az akkor – és a sikertelen módosítások eredményeképp elemzésem pillanatában is – hatályos Polgári Törvénykönyv értelmében egy konkrét kivételtől eltekintve ilyen ügyekben csak személyesen lehetett jogot érvényesíteni. A Ptk. akkor még provizórikus módosítása ezt a szigort oldotta volna, és a visszaküldött törvénnyel együtt megnyílt volna a csoportos személyiségi jogi kereset benyújtásának

lehetősége. Tovább nem részletezve ezt a lehetőséget levelében az államfő „különösen aggályosnak” minősítette.

Harmadik érvként visszatért az opt-in és opt-out problémája, de ezúttal a bírói ügyteher további növelése szempontjából vizsgálta ezt a problémát Sólyom elnök. A törvény ugyanis célul tűzte ki, hogy a bíróságok terhelése csökkenjen, hiszen sok kis per helyett egy nagy ügyben integrálódnának a csoportos keresetek. A nem kellően körültekintően szabályozott opt-in és opt-out, amelyek elbírálása bírói hatáskörbe került volna, éppenséggel tömegével növelhette volna az ügyek számát, és hozzájárult volna az amúgy is nyomasztó ügyteher fokozódásához.

Végül utolsó, kézenfekvő kifogásként az államfő jelezte, hogy egy ilyen súlyú változásra rendkívül kevésnek ítéli a harminc nap felkészülési időt, márpedig a törvény ilyen rövid határidőt állapított meg a hatálybalépésre. Zárásképpen Sólyom László ismét – szinte szó szerint – megismételte visszatérő kritikáját a nem kellő alapossággal előkészített, szakmai szűrőket mellőző, képviselői indítványon alapuló törvényhozás visszásságairól. Cselekvésre felszólító utolsó mondatában nem konkrét intézkedést, hanem általában alapos újragondolást és átgondolást kért.

6.32.3 A politikai vétó eredménye

Megszokhattuk, hogy általában a konkrét módosítási igényre reagál – gyakran mazsolázva – konkrét módosítással az Országgyűlés, az általános újragondolási igény esetén pedig pozitív esetben visszavonás, negatív esetben pedig érdemi módosítás nélküli ismételt elfogadás szokott lenni a válasz.

A most vizsgált vétó sajátossága az időzítésében rejlik, és sorsát is ez határozta meg. Mivel az Országgyűlés ciklusának utolsó rendes ülésnapján már túl volt a vétó megszületésekor, az ismételt elfogadásának politikai költségei meglehetősen magasra szöktek. A törvényhozás ugyanis lényegében elbúcsúzott, és közélet ebben az időszakban már teljes egészében a választási kampány körülményeihez igazodott. Egy rendkívüli ülés összehívása tényleg csak rendkívüli ügyben lett volna indokolt, és bármi lett is volna az ok, a kampány viszonyai között egy ilyen ülés sajátos fénytörést kapott volna.

Mindezek fényében racionális döntésnek minősült, hogy az Országgyűlés csak az ismételt elfogadás lehetősége kedvéért nem tartott rendkívüli ülést. Így nem csupán az újratárgyalás, de a javaslat visszavonásáról szóló határozat meghozatala sem volt lehetséges. Ezzel a törvény vétója úgy lett eredményes, hogy – hasonlóan az előző

alfejezetben tárgyalt törvényhez – ez a javaslat is minden bizonnyal az idők végezetéig befejezetlenül fog kísértetni a törvényhozás nyilvántartásában. Látni, hogy több ilyen ügy is létezik, felmerülhet egy olyan Házzsabály-kiegészítés lehetősége, hogy egy adott Országgyűlés megbízatása végén a zárószavazásra váró javaslatokat a törvényhozás az új parlament megalakulásával automatikusan tekintse visszavontnak, megadva ezzel a végtisztességet.

Érdekes következtetése ennek az esetnek, hogy egy kitüntetett időpillanat, jelesül egy parlamenti ciklus utolsó napjai, milyen hatással bírnak a politikai vétó erejére. Különösen érdekes ez azért, mert egy búcsúzó Országgyűlés reális törekvése lehet, hogy az utolsó napjaiban sietősen rendezze nyitva maradt ügyeit. A kifogásolható színvonalú vagy kritikus tartalmú törvényalkotás lehetősége az ilyen időszakokban megnő. De megnő egyúttal a politikai vétó potenciális hatásossága is, hiszen rendkívüli és minimum alapos indoklásra szoruló intézkedést kíván, hogy egyáltalán az újratárgyalás lehetősége megnyíljon.

6.33 *Kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény – 2010.* **06. 14.**

6.33.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2010. június 8-i ülésnapján fogadta el a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényt. A javaslatot kormánypárti, fideszes és kereszténydemokrata képviselők Navracsics Tibor és Répássy Róbert, valamint Rétvári Bence nyújtották be 2010. május 20-án, még az új kormány megalakulása előtt – jelen esetben ez indokolta a képviselői indítványt. A 2010-es választások eredményeképp létrejött új Országgyűlés első, sürgős intézkedéseinek egyikeként (45-ös sorszámú iromány) került napirendre a törvény. Már a címében szereplő kategória is újdonság, hiszen a magyar jog korábban nem ismerte a „kormánytisztviselő” fogalmát. A közigazgatásban dolgozó közszolgálati jogviszonyban álló munkavállalók a korábbi rezsimben egységesen köztisztviselőknek minősültek, és a köztisztviselőkről szóló törvény hatálya alatt álltak. Ez a kar számos, részben a fokozott munkajogi védelem formájában testet öltő előnyt élvezett egy egyszerű munkavállalóval szemben, ugyanakkor jogviszonya többlet kötöttségekkel is járt: bére néhány paraméter függvényében rögzített volt, az egyéb munkavégzés vagy közéleti tevékenység lehetőségei pedig erősen korlátozottak voltak.

Az új törvény a köztisztviselői karon belül hozott létre egy új kategóriát a Miniszterelnökség, a minisztériumok, a kormányhivatalok és a központi hivatalok,

valamint ez utóbbiak területi és helyi szervei, illetve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei keretein belül dolgozó munkavállalók számára, ők lettek a kormánytisztviselők. Ahogy ez az általános indoklás kiemelt témájából, majd a javaslat tárgyalásakor az Országház falain belül és kívül is zajló vita fókuszából leszűrhető, az új törvény leginkább kritikus rendelkezése a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozott, amelyről a törvény úgy rendelkezett, hogy a munkáltató indoklás nélkül, két hónapos felmondási idővel dönthet a munkavállaló elbocsátásáról.

Az indoklás szerint a jelentősen könnyített felmondás a foglalkoztatás feltételeinek rugalmasabbá és takarékosabbá tétele miatt volt szükséges. A törvényalkotó tágabb ambícióiból és helyzetéből adódóan könnyen levezethető, hogy mi tette aktuálissá ezt az átalakítást. A jelentős hatalmi átrendezést eredményező 2010-es országgyűlési választások után az új kormányerő egyedül rendelkezett kétharmados többséggel a törvényhozásban, amely a matematika szintjén vizsgálva korlátlan felhatalmazást jelentett a parlamenti támogatás tekintetében. Az erős kormányzás további feltételeinek biztosításához a még meg sem alakult kormány szükségét érezte saját bürokráciája jelentős átalakításának. Ennek hátterében az a vélelem húzódott meg, hogy a két cikluson át korábban kormányzó politikai riválishoz hű tisztviselők vannak nagy számban jelen a köztisztviselői karban, akik nem felelnek meg a semleges bürokrata ideájának, ezért az ő eltávolításuk a hatékony kormányzás érdekében kívánatosná vált.

A korábbi rezsimben a köztisztviselők elbocsátása számtalan akadályba ütközött. Ezek egy része kiolvasható volt a jogszabályból, más része viszont következett a közigazgatás világában kialakult, a valódi teljesítmények mérése tekintetében káros gyakorlatoknak: a teljesítményértékelések de facto szabotálásának, és a tényleges minőségi különbségeket nem tükröző, lényegében normatív premizálásnak. Ilyen viszonyok között még egy szabályosan megindokolt felmondás után is a köztisztviselő igen jó esélyekkel indított munkajogi pert, hiszen a korábbi munkája minőségét dokumentáló anyagokat – a magasra értékelt teljesítményt, a rendszeresen kifizetett prémiumot – áttekintve a bíró okkal nem tekinthette megalapozottnak a munkavállaló alkalmatlanságát, mint lehetséges indokot. Ilyen viszonyok között természetesen a munkaadói oldal is kitermelte a maga védelmi reflexeit, így például a vezetői megbízatások visszavonását vagy áthelyezést a korábbi rezsim számára is indoklás nélkül biztosított, és ezekkel az eszközökkel egy megromlott viszonyban a

munkavállaló úgy is távozásra volt készíthető, hogy ennek a munkaadó szempontjából kellemetlen munkajogi következményeivel utána nem kellett számolni.

Az új adminisztráció azonban nem próbált kerülőutakat keresni a nem kívánt közszolgák eltávolítására, hanem a törvényben próbálta minél egyszerűbbé tenni a felmondást. A parlamenti vita során az ellenzék eltérő vérmérséklettel ugyan, de egységesen támadta a tervezetet. A felmerült kritikák egy része azonban nem maradt reakció nélkül. Kormánypárti képviselői kapcsolódó módosító indítványokban a hatálybalépésre némileg hosszabb időt hagytak, illetve ami lényegesebb változás: az eredeti tervekkel ellentétesen a betegszabadságon vagy GYES/GYED-en lévő munkavállalóknak távollétükben nem lehetett továbbra sem a végső változat szerint felmondani. A vita egyik legérdekesebb eleme az a szintén fideszes módosító javaslat, amelynek értelmében mégis indokláshoz kötötték volna a felmondás. Ezt a javaslatát azonban a benyújtó négy nap múlva visszavonta. Az epizódból annyi így is kiolvasható, hogy az indoklás nélküli elbocsátás ügyében bizonyára a kormánypárton belül is vita és dilemma volt. Az Országgyűlés a zárószavazáson végül a kormánypártok támogatásával, 258 igennel, az ellenzék egységes ellenszavazatával elfogadta a törvényt.

6.33.2 A politikai vétó érvelése

Sólyom László ezzel a vétóval először küldött vissza a 2010-ben alakult új parlamentnek törvényt megfontolásra. Az államfő 11 oldalas átiratában egyetlen rendelkezésre fókuszálva négy önálló érvet sorakoztatott fel. A dokumentum rendkívül részletesen ismertette a kifogásolt rendelkezést, illetve a hozzá kapcsolódó törvényalkotó célkitűzéseket is. Ez utóbbiakról írva kiemelte: a törvény egyik fő célja az volt, hogy „új életpályát vázoljon fel a kormánytisztviselők számára”. Az indoklás nélküli elbocsátás lehetősége azonban meggyőződése szerint nem szolgálja ezt a célt, illetve ellentétes az európai normákkal is.

Első, leghosszabban kifejtett érvelése ez utóbbit, az európai jogba ütközés problémáját írta le részletesen. Hivatkozva az Európai Unió Alapjogi Chartájára Sólyom elnök álláspontja szerint minden munkavállalónak joga van a védelemhez az indokolatlan elbocsátással szemben. Szerinte az indokolási kötelezettség hiánya a kormánytisztviselők esetében ellentétes ezzel az uniós alapjoggal. Az érvelés folytatása egy precedensekkel és hivatkozásokkal gazdagon illusztrált magyarázatát adta annak, hogy az európai jog hatálya a visszaküldött törvény által szabályozott területre miért

terjed ki. Ennek szakjogi részletei meghaladják elemzésem kereteit, viszont a szöveg komplexitásából annyit érdemes lehet leszűrni, hogy – hasonlóan az EU joganyaga nemzeti alkalmazásának számos kérdéséhez – ebben a körben is meglehetősen nagy a jogértelmezés szabadsága.

Második érvében Sólyom elnök a közszolgálati jogviszony sajátosságaira helyezte magyarázata hangsúlyát. Véleménye szerint a közszférában dolgozó munkavállaló bére és juttatásai felülről korlátozottak, nem képezhetik alku tárgyát, mint a versenyszféra munkaerőpiacán, ugyanakkor szigorú összeférhetlenségi szabályokat, és a további kereső tevékenységre vonatkozó korlátokat is figyelembe kell vennie a munkavállalónak. Mindezekért cserében a közszolgálati jogviszonyban dolgozók különböző, jogszabály által garantált kedvezményeket élvezhetnek, továbbá a piaci viszonyok között, a munka törvénykönyve hatálya alatt állóknál nagyobb felmentési védelmet is kapnak. A visszaküldött jogszabály az államfő szerint ezzel a kölcsönös logikával olyan mértékben szakított, hogy nem csupán a köztisztviselők kedvezményeit nyirbálta meg, hanem az indoklás nélküli elbocsátással a versenyszférában jellemző védelemnél is kevesebbet biztosít.

Harmadik érvében Sólyom László a semleges és szakszerűen működő közigazgatásra is veszélyesnek értékelte az új szabályozást. A köztisztviselők számára ugyanis munkájuk során nyitott lehetőség, hogy megalapozott szakmai indokkal vitassák feletteseik utasításait, ha azok jogszabályba ütköznek, vagy nyilvánvalóan ellentétesek az adott intézmény működési céljaival. Nyilvánvaló az államfő logikája szerint, hogy egy gyors, indoklás nélküli elbocsátással fenyegetett munkavállaló esetében ez a lehetőség inkább látens marad, hiszen a felettséssel konfrontálódás nem tekinthető racionális beosztotti magatartásnak gyakorlatilag nem létező munkajogi védelem esetén. Első ránézésre ez talán a fegyelem erősödése felé is vihetné a közigazgatást, ugyanakkor a működés színvonalára, hatékonyságára inkább negatívan hat, ha az indokolt konfrontációt is inkább kerülni próbálják a köztisztviselők.

Végül negyedik érvében az államfő egy következetlenségre is felhívta a figyelmet. Talán a gyors és egymásra is épülő törvényhozás következtében a normaszöveg úgy alakult, hogy egy köztes vezetői szint, a helyettes államtitkár nem tartozott a törvény hatálya alá, abban a körben továbbra is a köztisztviselőkre vonatkozó szigorú felmentési szabályok maradtak érvényesek. Ugyanakkor a központi közigazgatás hierarchiájában mind alacsonyabban, mind magasabban álló munkavállalókra viszont a visszaküldött törvény könnyű elbocsátást lehetővé tevő szabályai vonatkoztak. Sólyom elnök e

kifogással összefüggésben jelezte, hogy nem azt látja jó megoldásnak, ha ebben a körben is megszűnik a munkáltató indoklási kötelezettsége.

A dokumentum záró bekezdése nem tartalmaz klasszikus cselekvésre felszólító részt. A teljes levél annyira egyértelműen az indoklás nélküli elbocsátás problémájára összpontosít, hogy abból nyilvánvaló az államfő igénye: ezt a rendelkezést módosítsa az törvényhozás.

6.33.3 A politikai vétó eredménye

Rendkívül gyorsan, egy héttel a vétó kézbesítését követően, 2010. június 21-én tűzte napirendjére az Országgyűlés a törvény újratárgyalását. Az eredményességnek egy olyan sajátos esetével állunk szemben az ismételt elfogadásnál, amelyet nagyon nehéz még csak részlegesnek is értékelni, noha a négyből egy érvre lényegében reagált az elfogadott, zárószavazás előtti módosító indítvány.

Miközben az indoklás nélküli elbocsátás intézményét a törvény érintetlenül hagyta, a hatállyal kapcsolatos ellentmondást, amelyet a köztársasági elnök negyedik érve fejtett ki, orvosolta. A vétó eredményessége megítélése szempontjából mindez azért problematikus, mert ugyan ez tényleg valós kifogás volt az átiratban, és a módosítás e tekintetben tényleg összefügg a vétó tartalmával, de az államfő egyúttal kifejezetten jelezte, hogy nem egy ilyen módosítással tekinti orvosolhatónak a fő problémát.

Az ismételt elfogadás parlamenti támogatottsága változatlan képet mutatott: a kormánypárti frakciók egyöntetű 253 igent számláló szavazatával, az ellenzék szintén egyöntetű elutasításával az Országgyűlés elfogadta a jogszabályt, amelyet Sólyom László ki is hirdetett.

Disszertációm kéziratának végső lezárta előtt nem sokkal azonban e vétó kapcsán is indirekt eredmény született. Összesen 16 indítványt nyújtottak be az AB-hoz utólagos normakontrollt kérve a törvény kihirdetése után. A testület 1068/2011. számú határozata 2011. február 15-én vált ismertté, amelyben kimondta, hogy a törvény alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette.

6.34 Alkotmánybírókat jelölő bizottság összetételének módosítása – 2010. 06. 21.

6.34.1 A törvény politikai környezete

Az Országgyűlés 2010. június 14-i ülésnapján fogadta el az alkotmánybírókat jelölő bizottság összetételéről az Alkotmány, illetve az alkotmánybírásról szóló törvény

módosítását. A két javaslatot Mátrai Márta fideszes képviselő nyújtotta be 2010. június 7-én. A két törvényjavaslat teljes mértékben azonos célt szolgált, a különböző törvénybe foglalt módosításokra csak jogtechnikai szempontból volt szükség, mivel egy törvénnyel nem lehet egyszerre az Alkotmányt és egy másik törvényt is módosítani. Olyannyira egyező a két módosítás tartalma, hogy az Országgyűlés is együttesen tárgyalta a két javaslatot.

A módosítás deklarált szándéka az volt, hogy az új Országgyűlés megoldást találjon a betöltetlen alkotmánybírói posztok problémájának megoldására. Ez a probléma abból adódott, hogy a hatályos szabályozás szerint a jelöltállító bizottságban valamennyi parlamenti frakció egy tagot delegálhatott, így képviselőszámtól függetlenül minden csoportnak azonos beleszólása volt a jelölésben. Az így állított jelöltet azután a plénum kétharmadának támogatásával lehetett megválasztani. Az eljárás a korábbi politikai konstellációkban rendszeresen holtpontra jutott, mivel a jelölőbizottságok a kialakult gyakorlat szerint nem is állítottak olyan jelöltet, akinek nem volt esélye a kétharmados támogatottság megszerzésére, tehát kompromisszumos jelölt hiányában jelölésig sem juthatott el a folyamat. Megoldást leginkább az jelentett, ha két hely is megüresedett, és ilyenkor a holtpontról a kölcsönös megállapodás tudta kimozdítani az ellenérdekelteket. Ez a lehetőség is azonban feltételezett bizonyos fokú nyitottságot és hajlandóságot a megállapodásra a rivalizáló szereplők között, biztosíték azonban nem volt, hogy valaha sikerül, különösen bizalomhiányos helyzetekben újabb alkotmánybírákat választani.

A 2010-es választások utáni új hatalmi konstelláció a kétharmadoság szempontjából elvileg nem ütközött volna akadályba az új alkotmánybírák megválasztásában, a képviselőcsoportok számát tekintve azonban a kormányoldal kisebbségben volt a maga két frakciójával, amelyekkel szemben három ellenzéki frakció állt. A kormányoldalnak tehát a jelölés eljárására kellett megoldást találnia, és ennek érdekében egy terjedelmét tekintve csekély változtatással a képviselőcsoportok egyenlő beleszólási lehetőségét arányos súlyúra korrigálta volna. Ezzel a megoldással a maga jelentős erőfölényét már a jelölés során érvényesíteni tudta volna, így akarata akadály nélkül tudott volna érvényesülni az alkotmánybírákat állító eljárás egészében.

A rövid parlamenti vitában ellenzéki ösztűz zúdult a javaslatra. A kritikákban az indulat jelei erősebbnek mutatkoztak, mint a felkészültségé. Egy szocialista hozzászóló nem értette, hogy a javaslatban szereplő, nyolctagú bizottság milyen összetételű lesz, miközben a Hárszabály rendelkezései erre a kérdésre választ adnak. A radikális

jobboldal egyik szónoka pedig tömör egyszerűséggel jelezte: a javaslat benyújtójának szégyellnie kéne magát. A legkisebb képviselőcsoporttal rendelkező Lehet Más a Politika képviselője viszont reális problémát feszegetett: ha arányosan a kétharmados kormánypártok a bizottság nyolc tagjából ötre igényt tartanak, a maradék három helyen miként osztozik a három, közel sem egyenlő méretű ellenzéki frakció?

Az Országgyűlés a kritikák és tiltakozások ellenére gyorsan lezárta az általános vitát.⁶² A másnapi részletes vita hasonló tónusban zajlott, módosító javaslatot pedig nem fogadtak el. A zárószavazáson mindkét törvénymódosítást egységes kormánypárti támogatás mellett, 261 igennel, hasonlóan egységes ellenzéki elutasítás mellett fogadták el.

6.34.2 A politikai vétó érvelése

Hasonlóan a 6.29-es alfejezetben tárgyalt esethez ebben az ügyben is formálisan két átirat született, hiszen két külön törvényben módosította az Országgyűlés az Alkotmányt, illetve az alkotmánybíróságról szóló törvényt. Sólyom László a kifogásait csak az Alkotmány módosításáról szóló törvényt visszaküldő hétoldalas levélben fejtette ki, a másik rövid dokumentumban pedig erre az átiratra utalt, kifogásait abban nem ismételte meg.

A hosszabb levél érvei három csoportba sorolhatók. Az első, részletesen kifejtett érvében különböző szempontok szerint vizsgálta az államfő a hatályos, és a törvény által bevezetni tervezett választási eljárást. Ennek során jelezte, maga sem tartja működőképesnek a hatályos megoldást, amely valóban magában hordozza a döntésképtelenség lehetőségét. Ennek illusztrálására leírta: ha egy parlamenti erő kétharmados többségben van, és egyúttal képviselőcsoportjainak darabszáma is több az ellenzéki frakciók számánál, akkor az eddigi eljárásban is akadály nélkül tudna a saját preferenciái szerint alkotmánybírákat választani.

Minden esetre a törvény által bevezetni szándékozott megoldás Sólyom elnök megítélése szerint az adott politikai erőviszonyok közepette tesz semmissé egy ellenzéki beleszólási lehetőséget. Általában az adott helyzetekre szabott átalakítási szándékokkal kapcsolatban a dokumentum tartalmaz két olyan mondatot, amelyek a vétó kontextusán túli jelentőséggel is bírnak:

⁶² Az ellenzéki képviselők nem csupán az alkotmánybírákat jelölő bizottságot érintő változások ügyében voltak rendkívül kritikusak a javaslattal szemben. Egy olyan további, az indoklásban külön meg sem említett változtatást is kifogásoltak, amely törölte volna az Alkotmányból, hogy az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.

„Az alkotmányos garanciák lényege, hogy azok bármilyen helyzetben érvényesülni tudnak. Alkotmányt soha nem az aktuális politikai erőviszonynak megfelelően kell módosítani, hanem úgy, hogy az adott rendelkezés lehetőleg minden körülmény között betölthesse garanciális rendeltetését.”

(http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6939_20100621_visszakuldo_level_alkotmanybirok_cimerrel.pdf)

A második érvelési csoportba egy konkrétabb problémát vizsgált Sólyom László. A törvénymódosítás maga csak a jelölőbizottság létszámát rögzítette, az összetételre, belső arányokra vonatkozóan semmiféle további szabályt nem tartalmazott. Ilyen esetekben a Hárszabály előírásai iránymutatóak, amelyek értelmében a bizottságot a képviselőcsoportok közötti létszámaránynak megfelelően kell összeállítani. Önmagában ezzel kapcsolatban is számos aggályt látott Sólyom elnök, hiszen egy rendkívül lényeges probléma, a bizottság összetételének szabályozása nem az Alkotmány és törvény keretein belül lenne megtalálható innentől, hanem lényegében egy parlamenti határozatban, a Hárszabályban, amit kisebb többséggel, un. kis kétharmaddal – jelenlévő képviselők kétharmadával – lehet módosítani, szemben az Alkotmány módosításával, amely un. nagy kétharmadot – összes képviselő kétharmada – igényel. A rögzített létszámmal kapcsolatban arra a konkrét, és az adott összetétel mellett jelentkező problémára is utalt az államfő, hogy a parlamenti arányokat nyolc tagban reprezentálni csak nagyon durván, súlyos aránytalansággal lehet.

Harmadik érveben Sólyom László a régió és Nyugat-Európa gyakorlatából gyűjtött össze néhány jellemző példát az alkotmánybírószági tagok állítására. Az áttekintés azt mutatta, hogy a legkevésbé jellemző az a modell, amely kizárólag a törvényhozás többsége kezébe adná a jelölés és a megválasztás jogát. Egyedül Lengyelországban működik hasonló rendszer, de még a német, szintén törvényhozáson alapuló eljárásban is jelentős korlátot jelent, hogy a lehetséges jelöltek egy részét a szövetségi bírók közül kell kiválasztani. Más példák pedig azt mutatták, hogy a törvényhozás mellett a további hatalmi ágak képviselői is valamilyen megosztásban szerepet kapnak az alkotmánybírák állításában.

Szokatlan módon a levél ezúttal konkrét javaslatot is megfogalmazott. Sólyom László – hivatkozva a bemutatott európai példákra is – olyan modell elfogadását javasolta, amely szerint a bírák megválasztásának, illetve kinevezésének joga

megoszlan a Országgyűlés, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a köztársasági elnök között.

6.34.3 A politikai vétó eredménye

Az Országgyűlés a visszaküldésről hozott döntés után egy héttel, 2010. június 28-án tárgyalta újra a két összefüggő törvénymódosítást. Az eredeti javaslatot is jegyző kormánypárti képviselő, Mátrai Márta mindkét törvényhez zárószavazás előtti módosító indítványt nyújtott be, amelyek Sólyom elnök politikai vétójában foglalt három érv közül egyet vett figyelembe. A alkotmánybírákat jelölő bizottság tagjainak számát a módosítás értelmében nem rögzítette a jogszabály nyolcban, hanem kinyitva azt, egy intervallumot határozott meg 9 és 15 fő között. A módosítás ezen kívül kikötötte azt is, hogy a testületben minden képviselőcsoportnak legalább egy fővel jelen kell lennie, továbbá azt is, hogy a „képviseletcsoportok közötti létszamarányokat” is figyelembe kell venni az összeállításában. Mind a módosításokat, mind az ismételt elfogadást a kormánypárti képviselők 256 és 262 közötti igen szavazatokkal támogatták.

Sólyom László – kéziratom lezárásának pillanatában – utolsó politikai vétójának története így tipikus részben eredményes értékeléssel zárult. A visszaküldés érvelésének legfontosabb elemét, az alkotmánybírák megválasztásának garanciáira vonatkozó igényeket ez a gyors módosítás és elfogadás nyilván nem tudta figyelembe venni. Az egyetlen pontot, amely viszont hatással volt az ismételt elfogadásra, kellő mélységében komolyan vette a törvényhozó: nem csupán az evidens, létszámban rejlő kifogást korrigálta, de az összetételre vonatkozóan alkotmányos szabályozási szintre emelte az arányosság igényét, így az nem csak a könnyebben módosítható Házzabály rendelkezéseiből vezethető le.

Még indirekt eredményességnek sem nevezhető, annyira esetleges az ismételt elfogadással kapcsolatban az a további fejlemény, hogy az átiratban tárgyalt különböző európai modellekkel kapcsolatban a nagyobb kormánypárti frakció vezetője azt nyilatkozta, hogy Sólyom elnök szempontjait egy közelgő általános alkotmányos reform keretében figyelembe tudják majd venni. Az ő értelmezésében a megvétózott és újra elfogadott szabályozásra csak átmenetileg, viszont a betöltetlen bíró posztok miatt sürgősen szükség volt, és ez indokolta a szerény mértékű módosítást a gyors megfontolás eredményeként.

7. Összesítő elemzés az egyedi magyar politikai vétókról

A magyar politikai vétók részletes bemutatását követően az összesített értékeléseken keresztül ragadhatóak meg a hatalmas mennyiségű információ tanulságai. Az összesítésen túl ebben a részben összefüggések feltárására is kísérletet teszek.

Az összesítésben elsőként a 34 egységnyi vétóval kapcsolatos információt a lehető legtömörebben, az összehasonlíthatóságot minél inkább szolgálva gyűjtöttem táblázatokba. Az első két államfő esetében egy-egy táblázat könnyen áttekinthető egységeket alkotott, Sólyom László esetében az első két és fél év után már minden évet külön táblázatba kellett rendezni a jobb áttekinthetőség kedvéért. A kiemelt adatok egyrészt az egyes vétók részletes elemzésének összefoglaló eredményeit, másrészt az összehasonlítható adataikat tartalmazzák. A további elemzések alapjául is ezek az adatok szolgálnak.

4. táblázat: Göncz Árpád politikai vétói (saját összesítés)

Al-fejezet Dátum „T szám”	Téma	Támogatás Levél hossza ⁶³	Érvek	Jellem- zők ⁶⁴
1. 1997. 01. 02 T/3121	Országgyűlési képviselők jogállásáról szóló tv. módosítása	224, k kb. 7000	10 (személyeket diszkriminál, tulajdonformát diszkriminál, versenyt korlátoz, magántitkot sért, nem összeférhetetlenségi eseteket is érint, rövid hatálybalépés, OGY nem bírságozhat, bíróági végrehajtás kiterjesztése, ajándék kimutatása alsó értékhatár nélkül, visszatartó erő jelöléssel szemben)	e; T; et
2. 1997. 01. 03 T/2505	Állami vagyonról szóló tv. Módosítása	186, k kb. 1000	1 (Nem ért egyet állami vagyon térítésmentes átadásával)	e; T; et

⁶³ Első elfogadásnál az igenek száma; kormánypárti (k), egyhangú vagy közel egyhangú (e), rendkívüli összetétel (r), átirat karaktereinek száma szóközzel

⁶⁴ Kormány (k), egyéni képviselői (e), bizottsági indítvány (b); tartalmi (T), jogtechnikai kifogás (J); eredményes (er), részben eredményes (re), eredménytelen (et); indirekt eredményes (ier), indirekt eredménytelen (iet)

5. táblázat: Mádl Ferenc politikai vétői (saját összesítés)

Al-fejezet Dátum „T szám”	Téma	Támogatás Levél hossza	Érvek	Jellem-zők
3. 2001. 06. 22 T/3933	Pénzügyi tárgyú tv.- ek módosítása	175, k 1060	1 (Adminisztratív hiba)	k; J; er
4. 2002. 12. 23 T/1224	Szociális tv. módosítása	194, k 2152	1 (egyházi szociális intézmények működése)	k; T; et
5. 2003. 06. 23 T/2702	Kórház-privatizációs tv.	195, k 2238	3 (ellátáshoz való jog egyenlőségének sérrelme, gyógyszergyárak is privatizálhatnak, nincs hatástanulmány)	k; T; et; ier
6. 2003. 11. 11 T/4146	EP tagjainak választásáról szóló tv.	195, k 1290	1 (Nem alkalmas a lebonyolításra)	k; J; er
7. 2004. 11. 29 T/12192	MNB-ről szóló tv. módosítása	195, k 8622	3 (monetáris tanács kiegyensúlyozottsága, alelnökök a monetáris tanácsban, EKB véleménye)	e; T; re
8. 2004. 12. 27 T/13304	Közbeszerzésről szóló tv. módosítása	304, e 6556	1 (közjogi szervezet fogalmának szűkítése ellentétes a közösségi joggal)	e; T; er

6. táblázat: Sólyom László politikai vétői 2005 és 2007 között (saját összesítés)

Al-fejezet Dátum „T szám”	Téma	Támogatás Levél hossza	Érvek	Jellem- zők
9. 2005. 12. 30 T/17560	Pártingatlanok ingyenes használatának megszűnéséről szóló tv.	172, k 3838	1 (versenyt sért a jelenlegi állapot rögzítése)	e; T; er
10. 2006. 03. 02 T/18902	Esélyegyenlőségi tv.-ek módosítása	342, e 4038	1 (akadálymentesítés határidejének kitolása)	k; T; er
11. 2006. 08. 02 T/239	Mentelmi jog módosítása	194, k 5294	2 (kétharmados és sima többséget igénylő részek keveredése, nincs hatálybaléptetés)	k; J; er
12. 2006. 11. 29 T/1097	EU-USA légiforgalmi utas nyilvántartás	342, k 5474	1 (adattovábbításhoz szükséges a hozzájárulás)	k; T; er
13. 2007. 07. 03 T/3087	Állami vagyronról szóló tv.	194, k 3393	1 (Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács határozott)	k; T; re

			idejű megbízatása)	
14. 2007. 07. 03 T/2911	Többcélú kistérségi társulások módosítása	184, k 7299	1 (kistérségek szabálytalan átalakítása)	k; J; er
15. 2007. 12. 27 T/4221	Egészségbiztosítási pénztárakról szóló tv.	204, k 14382	6 (konszenzus hiánya, érintetteknek kevés idő a véleményezésre, nincs hatástanulmány, túl gyors bevezetés, nagy értékű ellátások részletezése, tényleges verseny hiánya)	k; T és J; re; ier

7. táblázat: Sólyom László politikai vétői 2008-ban (saját összesítés)

Al-fejezet Dátum „T szám”	Téma	Támogatás Levél hossza	Érvek	Jellem- zők
16. 2008. 06. 30 T/5589	Balaton tv. módosítása	341, r 12116	2 (belterületbe vonás könnyítése, építési engedélyek kiadásának könnyítése)	k; T; re
17. 2008. 10. 13 T/5594	Kitüntetési tv. módosítása	200, k 7553	1 (kitüntetés visszautasíthatósága)	k; T; et
18. 2008. 10. 20 T/6444	USA-val bűncselekmények megelőzéséről szóló nk. megállapodás	356, e 10166	1 (ujjlenyomat és DNS nyilvántartásban nem csak a bűnözők szerepelnek)	k; T; er
19. 2008. 11. 26 T/6375	EU bűnügyi együttműködésről szóló tv. módosítása	376, e 3757	1 (kihirdetési határidőn belüli hatályba lépési határidő)	k; J ⁶⁵ ; er
20. 2008. 12. 17 T/6748	Katonák jogállásáról szóló tv. módosítása	377, e 4988	1 (bejegyzett élettárs és házastárs azonosítása)	k; J ⁶⁶ ; er
21. 2008. 12. 17 T/6665	Közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló tv. módosítása	346, r 3661	1 (összeférhetlenségi szigor enyhítése)	e; T; er

⁶⁵ OGY honlapon T, de ez bizonyára elütés

⁶⁶ OGY ezt is tartalmi kifogásnak tekinti

8. táblázat: Sólyom László politikai vétői 2009-ben (saját összesítés)

Al-fejezet Dátum „T szám”	Téma	Támogatás Levél hossza	Érvek	Jellem- zők
22. 2009. 05. 29 T/9024	A hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló tv.	216, k 9773	3 (összehangoltság hiánya, bíróságok hiányos technikai felszereltsége, eljárásjogi hiányok)	k; T; re
23. 2009. 06. 11 T/9318	Gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló tv.	199, k 10315	4 (ez így kényszer ösztönzés helyett, demográfiai gondok, igény esetén jobb a gyerekek az anya mellett, GYED-ből GYES-re váltás önmagában is ösztönző)	k; T; et; ier
24. 2009. 07. 02 T/9194	Vízgazdálkodási tv. módosítása	195, r 13772	3 (rossz tv.-re hivatkozás, visszatáplálás hiány megbontja az egyensúlyt, termálvíz károsíthatja a felszíni vizeket)	e; T és J; et
25. 2009. 07. 14 T/9700	Társasházakról szóló tv. módosítása	203, k 13209	3 (szövegezési hiba, tulajdonjog védelme, ügyészek munkaterhe)	e; T; et; ier
26. 2009. 07. 15 T/10057	Tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló tv.	354, e 10319	3 (szövegezési hibák; hatástanulmány hiánya; átgondolatlan hatósági eljárási szabályozás)	e; T és J; er
27. 2009. 10. 13 T/5949	Polgári Törvénykönyvről szóló tv.	191, k 31257	3 (elfogadás módja, formai hibák, 9 példálózó tartalmi hiba)	k; T és J; re; ier
28. 2009. 10. 21 T/10105	2011. évi népszámlálásról szóló tv.	192, k 17016	4 (nemzetiség, vallás, fogyatékoság, termékenység kimaradt)	k; T; re; ier
29. 2009. 12. 22 T/11074	Ptk. hatályba léptetéséről szóló tv. (+4 szorosan kapcsolódó tv.)	196, k 6389	2 (csak a példák alapján módosítottak, lépcsőzetes hatályba lépés)	k; T; et; ier
30. 2009. 12. 30 T/11025	Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló tv.	176, k 15813	3 (céloktól eltérő módon és eljárásban módosított közbeszerzési szabályok, hat különböző hatályba lépés, hivatal elnökének jelölése és megbízatásának megszűnése)	k; T; er; iet ⁶⁷

⁶⁷ Az OGY a Közbeszerzési tv.-t később külön módosította

9. táblázat: Sólyom László politikai vétói 2010-ben (saját összesítés)

Al-fejezet Dátum „T szám”	Téma	Támogatás Levél hossza	Érvek	Jellem- zők
31. 2010. 03. 03 T/11749	Rendezett munkaügyi kapcsolatokkal kapcsolatos egyes tv-ek módosítása	340, e 1754	1 (elütés a kihirdetett szövegben)	b; J; er
32. 2010. 03. 10 T/11332	Polgári perrendtartásról szóló tv.	191, k 15080	5 (előkészítetlenség, személyiségi jog érvényesítése, aránytalanul hátrányos pozíció az alperesnek, bírósági ügyteher nőhet, korai bevezetés)	e; T; er
33. 2010. 06. 14 T/45	Kormány- tisztviselők jogállásáról szóló tv.	258, k 21787	4 (európai joggal ellentétes, közzolgálat többlet kötelezettséggel jár, semlegesség és szakszerűség elvesztése, következetlen egyes vezetői szintek tekintetében)	e; T; re; ier
34. 2010. 06. 21 T/189	Alkotmány módosítása az alkotmánybírák jelöléséről (+1 kapcsolódó törvénymódosítás)	261, k 14634	3 (nem lehet csak a többség kezébe adni a döntést, összetétel helyett csak a létszám rögzített, nemzetközi példák eseteiben más hatalmi ágakat is bevonnak)	e; T; re

Elsőként az eltelt idő függvényében célszerű áttekinteni a vétózási gyakorlatot. A 10. táblázat a politikai ciklusok átfedésében, ezzel a hatalmi társbérletek jellegére is utalva ábrázolja a vétók számát. Noha a számok érdekes krónikái a politikai vétózás első tizenhárom évének Magyarországon, a rendkívül eltérő intenzitásból és a kezdeti alacsony esetszámból messzemenő következtetéseket levonni nem lehet. Göncz Árpád aktivitása – nyilván annak egyedi jellegéből adódóan – szemben áll a lehetséges elméleti várakozásokkal: baráti társbérlet idejére esett mindkét vétója, az elvileg konfrontatív társbérlet időszakában passzív maradt. Mádl Ferenc vétóinak megoszlása már sokkal jobban közelíti várakozásainkat, az ő reakciója a társbérlet jellegének

megváltozására már normális irányú. Sólyom László elnökségét nehéz ebből a szempontból vizsgálni, mert lényegében a teljes elnöksége konfliktusos társbérletben telt, és csupán utolsó két hónapja volt elvileg – a korábban öt elnöknek jelölők pártállásából fakadóan – barátságos társbérletben, de időarányosan ebben az időszakban többet vétózott, mint a megelőző 4 év és 10 hónapban.

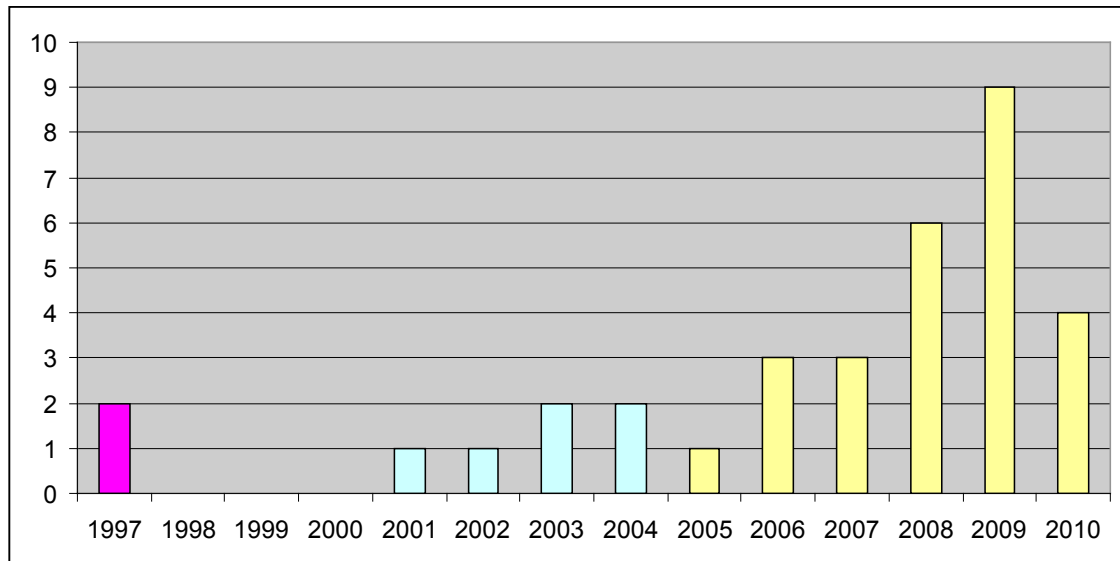
10. táblázat: Államfők, kormányok és az egyes párosításokhoz tartozó vétók száma az összefüggő vétók nélkül, zárójelben a tényleges átiratok száma, ahol ez az érték eltér (Antal [2008: 58] és saját összesítés)

Államfő	Göncz Árpád (1995-2000) ⁶⁸		Mádai Ferenc (2000-2005)		Sólyom László (2005-2010)	
Kormány	MSZP-SZDSZ (1994-1998)		Fidesz-FKgp (1998-2002)		MSZP-SZDSZ (2002-2010)	
Pol. Vétók	2		1		24 (28)	
	-		5		2 (3)	

A 6. ábra első évszáma 1997, előtte nincs adatunk, mivel korábban nem született visszaküldési döntés Göncz elnök részéről. Ezt követően is újabb három év pauza következett, amely két szempontból sem meglepő. Egyrészt Göncz Árpád két első és egyben két utolsó vétójának eredményességére tekintve érthető, ha az akkori államfőnek nem jött meg a kedve a hatáskör gyakorlásához. Az 1998 utáni passzivitása különösen annak fényében nem kíván további magyarázatot, hogy ha a hozzá politikailag közelebb álló kormánytöbbség sem vette figyelembe a kifogásait, akkor nyilvánvalóan a társbérlet két évében még kevésbé tűnhetett célszerűnek törvényeket visszaküldeni. Göncz Árpádtól távol állt a politikai vétóban testet öltő államfői működés, és ezt csupán erősítette a szinte egy időben hozott két vétódöntés kudarca.

⁶⁸ Az első, 1990 és 1995 közötti ciklusában Göncz Árpád nem élt a politikai vétó eszközével.

6. ábra: Politikai vétók száma évenként (Antal [2008: 58] és saját összesítés)



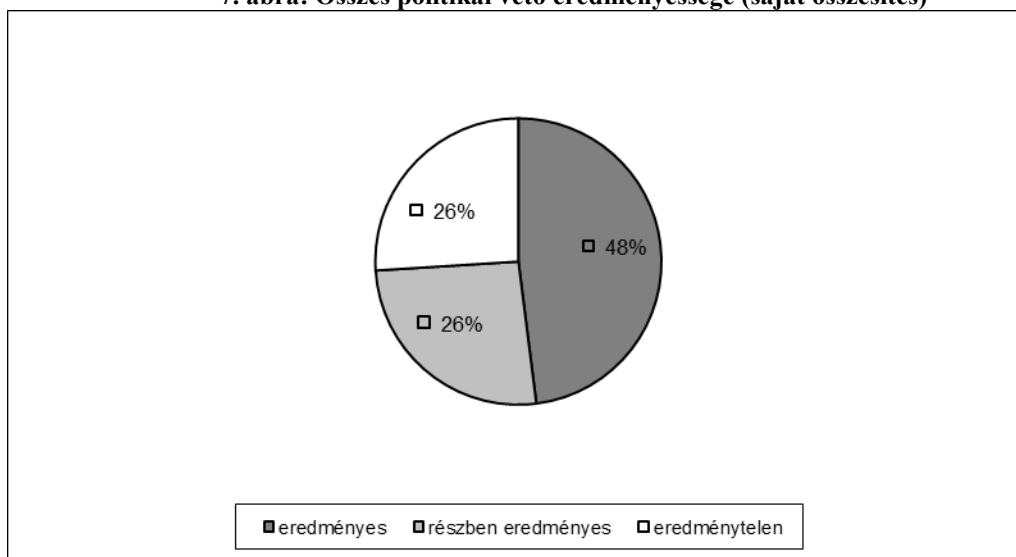
Mádl Ferenc évenkénti maximum két visszaküldésével sem lépte át a bűvös határt, igaz, ő szüneteket már nem hagyott, és a fentiekben tárgyaltaknak megfelelően nőtt az aktivitása a ciklusa végére. Sólyom László már elnöksége első teljes évében, 2006-ban áttörte az évi két vétó határát, igaz, csak eggyel túllépve azt. Ez a tempó még a következő, 2007-es évre is ilyen maradt. A robbanás 2008-ban következett, akkor rögtön a duplájára nőtt a visszaküldések száma, és még ezt az értéket is sikerült másfélszeresére növelni 2009-ben, amikor is 9 vétóval a tizenhárom év legintenzívebb időszaka teljesült. A 2010-es tört év időarányosan ugyanakkor ismét megközelítette a 2009-est. Politikai vétóinak magas számáról Sólyom László utolsó lapinterjújában ezt mondta:

„Valóban magas ez a szám. Az utóbbi időben azért is nőhetett a politikai vétók száma, mert az előző parlamentben a nagy kapkodásban már nem volt idő rendes szövegezésre. Sokszor egyéni képviselői indítványokkal próbálták lerövidíteni az utat, gazdasági lobbik pedig szemérmetlenül éltek ezzel a lehetőséggel. De e fegyverrel már új időszakban is éltem: a kormánytisztviselők indoklás nélküli elbocsátásának lehetőségét uniós szabályok és emberiességi szempontok miatt is aggályosnak látom. Ugyancsak kifogásoltam, hogy az alkotmánybírók választását egy alkotmánymódosítással kizárólag a kormánytöbbség kezébe helyezték.”
(Sólyom [2010b])

A 7., 8., 9. és 10. ábrák az eredményességet szemléltetik összesen, illetve a három egymást követő államfő esetében külön-külön. Elsőként az összesítő ábrára tekintve az

eredmény meglepő: a tizenhárom év összes vétóját tekintve 48 százalék a teljes eredményesség aránya, amihez még további 26 százaléknyi részben eredményes eljárás is társul. Láthattuk a részletes elemzésből, hogy a részleges eredményesség mennyiféle lehet, így nyilván egy summázó kijelentéshez nem célszerű hozzáadni az eredményességhez valamennyi részleges eredményes vétó számát, de mégis kalkulálva ezek jelenlétével is kimondható: Magyarországon az eredményes politikai vétók száma határozottan meghaladja az eredménytelenekét.

7. ábra: Összes politikai vétó eredményessége (saját összesítés)

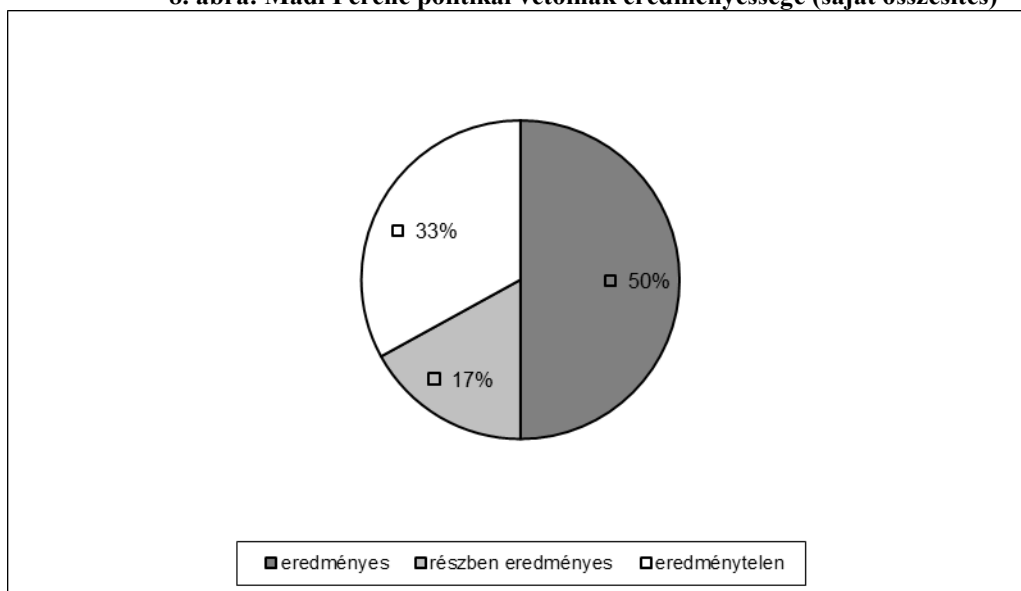


Az egyes államfőkre lebontva már nagyobb változatosságot mutat a kép. Göncz Árpád elnökségének két vétója szükségszerűen nem tanúskodik valódi karakterről, hanem csupán egy politikai szituációról készült, utólag túl sokat nem mondó pillanatfelvétel. Ennek megfelelően az elnökökre lebontott elemzésben az ő időszakának vizsgálatától a továbbiakban eltekintek, de természetesen az összesítő adatokban továbbra is szerepelnek a vétói.

Mádl Ferenc esetében már sokkal beszédesebb a 8. ábrán látható kördiagram. Lényegében ebben az elnöki ciklusban éledt fel ez az államfői hatáskör, nemcsak a növekvő esetszámban, hanem az alkalmazást erősítő alkotmánybírósági határozatokban is. Mádl elnök a teljes átlaghoz képest ráadásul minimálisan jobb, épp 50 százalékos eredményességi mutatót produkált. Az imponáló érték mögött két lehetséges ok sejlik fel. Egyrészt nála jelenik meg először a jogtechnikai politikai vétó, a három eredményes visszaküldésből kettő ilyen volt. A tisztán jogtechnikai megalapozottság a visszaküldés eredményessége szempontjából igazi jolly jokernek tűnik. Kicsit előre pillantva a

későbbi esetekre megállapítható, hogy az ilyen visszaküldések mindig eredményesek lettek utóbb. Különösebben nincs is ezen mit csodálkozni, hiszen a jogtechnikai jelleg általában nem szándékos hibából, vagy az elfogadás sajátos körülményeiből, pl. a kifogásolt törvény egyes rendelkezéseinek kétharmad-igényéből adódik. A másik szempont, amely Mádl Ferenc utolsó, immár tartalmi és eredményes visszaküldésére vonatkozik, szintén egy visszatérő jelenség: az egyhangúlag elfogadott, tehát nem a kormányoldal kizárólagos politikai óhaját tükröző jogszabállyal erős érveket felvonultatva konfrontálódott az államfő, egy ilyen jogszabályról lemondani – mint ahogy ebben az esetben is történt – nem jelent komoly politikai költséget, hiszen nem könyvelhető el sem a kormányoldal vereségeként, sem az ellenzék sikereként.

8. ábra: Mádl Ferenc politikai vétóinak eredményessége (saját összesítés)

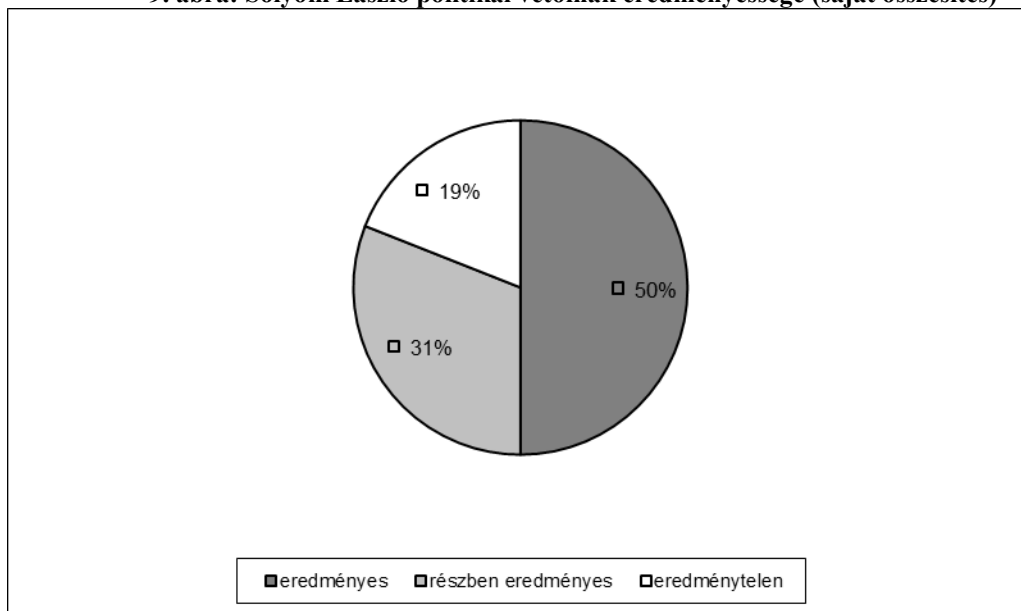


Mádl elnök egyetlen részben sikeres visszaküldésében rendszerszintű megállapításokat nem érdemes keresni. Amint ezt a vétó eredményességét elemző pontban is megjegyeztem, ez az eset a részben eredményes vétó megszületése szempontjából tekinthető relevánsnak, mivel olyan törvényhozói gyakorlatot indított el, amelyre Sólyom elnök vétóinak tanulmányozásakor is gyakran bukkanunk.

Sólyom László 26 politikai vétójának eredményesség szerinti megoszlása az 9. ábrán hasonlít Mádl Ferenc kördiagramjára. Az indokok között egyrészt az előbbieken megállapított összefüggést érdemes keresni. Sólyom elnök 13 eredményes vétója közül öt volt jogtechnikai. Érdemes azonban ezen a ponton azt is megjegyezni, hogy elemzésemben egy szélesebb jogtechnikai jelzőfogalmat használtam, mint amit az Országgyűlés nyilvántartása. Az általam használt fogalomba beleférnek olyan esetek is,

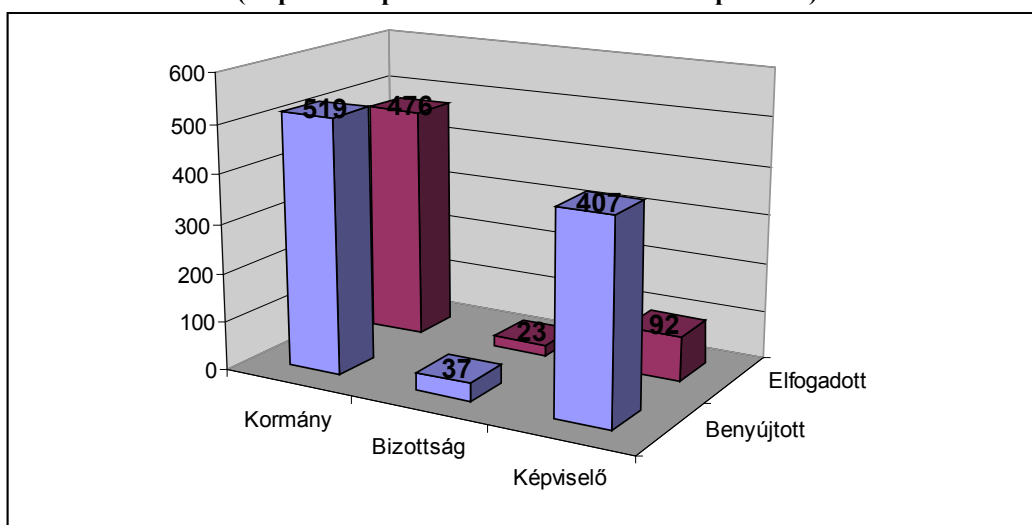
amelyek nem feltétlen zárják ki a törvény alkalmazhatóságát, csupán az adott, törvényjavaslatban testet öltő politikai szándékhoz semmi közük (a 6.19-es és a 6.20-as alfejezetekben tárgyaltak ilyenek).

9. ábra: Sólyom László politikai vétóinak eredményessége (saját összesítés)



Érdekes lehet az így fennmaradó, tehát az eredményes és tartalmi politikai vétók halmazában további rendszerességet keresni. Ehhez vissza kell utalni a 3.2-es alfejezetben részletezett további változókhoz. Egy törvényjavaslat elfogadásának folyamatában a politikai vétó szempontjából ugyanis két árulkodó mutató lehet: a benyújtó személye és az első zárószavazáson szerzett támogatottsága. Ha a benyújtó nem a kormány képviselője, akkor erősebben merülhet fel a gyanú, hogy nem egy átgondolt, kiértelmezett, a szükséges egyeztetési utakat végigjárt folyamatról van szó.

10. ábra: a 2006-2010-es ciklus önálló indítványainak száma
(<http://www.parlament.hu/adatok/38/intlap20.htm>)



A 10. ábrán látható, hogy az Országgyűlés 2010 előtti gyakorlatában jellemzően sokkal nagyobb arányban kerülnek elfogadásra a kormány által benyújtott javaslatok. A képviselők szorgalmasan nyújtanak be egyénileg is javaslatokat, de ezeket a vizsgált időszakban csupán 23 százalékban fogadta el a plénum. Nyilván e jelenség elsődleges oka, hogy az ellenzéki képviselők által benyújtott javaslatok természetes módon nem rendelkeznek az elfogadáshoz szükséges politikai háttérrel, de a parlamenti statisztikák tanúsága szerint a kormánypárti képviselői indítványoknak is a felénél kevesebb jutott el a sikeres zárószavazásig (www.parlament.hu). Az egyéni képviselői indítványokról a statisztikák szintjén is látszik, hogy bizonytalanabb elemei a rendszernek, mint a kormány által benyújtott törvények, de erre a következtetésre lehet jutni az egyes megvétőzött törvények 6. fejezetben elemzett politikai környezetének vizsgálata alapján is.

A másik árulkodó mutató az elfogadott javaslat zárószavazásán élvezett támogatása. Ahogy erről már Mádl elnök egyetlen, nem jogtechnikai és eredményes vétőjénél szóltunk, a kormánytöbbséget látványosan meghaladó támogatás annak a jele lehet, hogy az Országgyűlés éppen nem a kormány szűk értelemben vett politikai programját hajtja végre, hanem valamiféle olyan „kötelező gyakorlatnak” tűnő határozatot hoz, amely mögé az ellenzék is politikai költségek nélkül fel tud sorakozni. Jellemzően az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaiból eredő teendők számítanak ilyennek az Országgyűlésben, de a kormányzati politikával párhuzamosan létező, a politikai szembenállást felülíró lobbierő érdekek megnyilvánulása is lehet egy egyhangú támogatás.

11. táblázat: Sólyom László eredményes tartalmi visszaküldései (saját összesítés)

Támogatás Javaslatot benyújtotta	Kormánytöbbség	(közel) Egyhangúlag
Kormány	1 (12,5%)	3 (37,5%)
Képviselő v. bizottság	3 (37,5%)	1 (12,5%)

A 11. táblázat összefoglalja a kétféle tényező hatását a nyolc eredményes tartalmi vétó esetében. Látható módon az egyik, a másik vagy mindkét rendkívüli hatás hét esetben jelen volt. Érdekes azt is megvizsgálni, hogy az egyetlen klasszikus kormányakaratot kifejezni hivatott törvény, amelyet kormánytöbbséggel fogadtak el, úgy tudott csak közvetlenül eredményessé válni, hogy a ciklusából kifutó Országgyűlésnek már nem maradt ideje a teljes ismételt elfogadáshoz szükséges procedura véghezviteléhez. Viszont az eset abból a szempontból is izgalmas, hogy a törvényben egyébként kritizált tartalmi szándék mégis utat tört magának, és egy másik ismételt elfogadásba csomagolva úgy fogadta el az Országgyűlés a kifogásolt rendelkezések egy jelentős részét, hogy azokat már ugyanúgy nem tudta visszaküldeni az államfő, mintha az eredeti visszaküldött törvényt fogadták volna el újra. Az indirekt eredménytelenségnek ez egy olyan speciális esete, amely minden bizonnyal egyedüli marad a politikai vétók nem csupán magyar, de nemzetközi történetében is.

A részben eredményes visszaküldések száma Sólyom elnöknel nyolc volt. Ebből három olyan eset azonosítható, ahol a többszörös kifogások között jogtechnikai és tartalmi jellegűek vegyesen szerepeltek. Amit megfigyeltünk a tisztán jogtechnikai vétók száz százalékos eredményességéből, abból kézenfekvő következtetésként adná magát, hogy a vegyes megalapozottságú vétóknál úgy születik részben eredményes ismételt elfogadás, hogy a jogalkotó csak a jogtechnikai kifogásokat orvosolja. A konkrét esetek vizsgálatakor azonban ez egyiknél sem jelentkezik ilyen tiszta formában, azaz a módosítások mindenkor érintenek tartalmi részeket is, csak elégtelen mértékben ahhoz, hogy teljes sikerről beszélhessünk.

12. táblázat: Sólyom László részben eredményes visszaküldései (saját összesítés)

Támogatás Javaslatot benyújtotta	Kormánytöbbség	(közel) Egyhangúlag
Kormány	5 (62,5%)	1 (12,5%)
Képviselő v. bizottság	2 (25%)	0

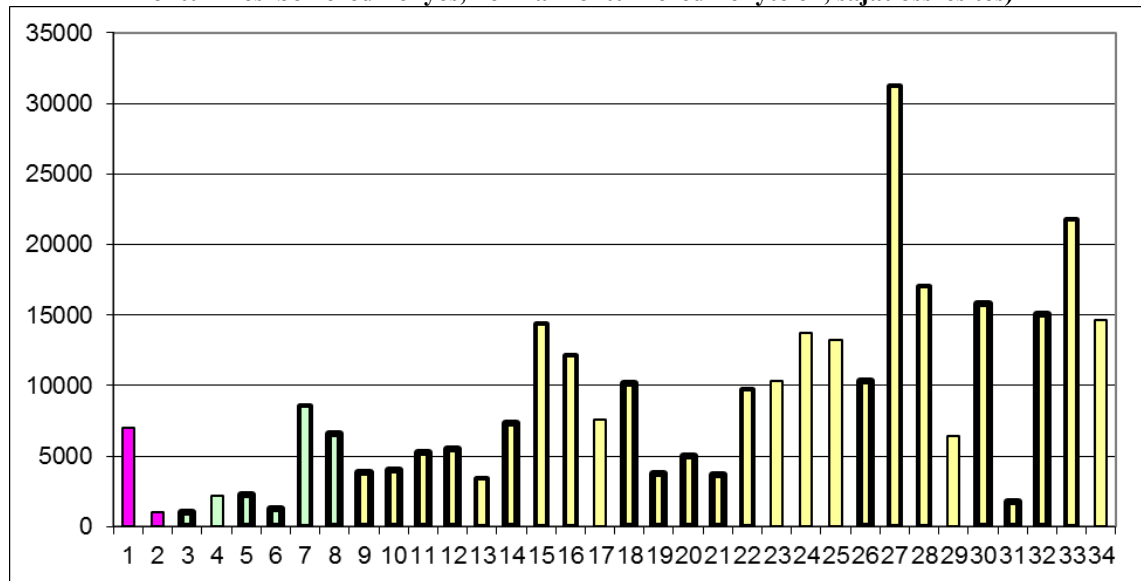
A 12. táblázatban a részben eredményes vétók megoszlása is megfigyelhető a két befolyásoló dimenzió szerinti megoszlásban. Ebben a körben már klasszikus, kormány javaslatára benyújtott, kormánytöbbséggel elfogadott törvények vannak túlsúlyban. Az egyetlen képviselői indítvány is csupán azért nem volt a kormány részéről benyújtva, mert a benyújtás pillanatában még nem állt fel az új kormány. A kontraszt tehát éles az eredményes és a részben eredményes visszaküldések politikai környezete között. Ide tartozik még, hogy a hét indirekt eredményességi esetből háromnál volt direkt módon részben eredményes a politikai vétó.

13. táblázat: Sólyom László eredménytelen visszaküldései (saját összesítés)

Támogatás Javaslatot benyújtotta	Kormánytöbbség	(közel) Egyhangúlag
Kormány	3 (60%)	0
Képviselő v. bizottság	1 (20%)	1 (20%)

A 13. táblázat az eredménytelen politikai vétók megoszlását vizsgálja. Ebben az amúgy nem túl magas számot képviselő körben annyi bizonyosan látszik, hogy a klasszikus utat bejáró törvények szintén dominálnak, még ha nem is olyan meggyőző mértékben, mint a részben eredményesek esetében. Az indirekt eredményességi esetek másik része, tehát négy eset is ehhez a körhöz tartozik. Utóbbiak megoszlása a két kategória között pont nem árulkodik semmiről, azaz indirekt eredményesség közel annyiszor eredt részleges direkt eredményességből, mint eredménytelen visszaküldésből.

11. ábra: Átiratok hossza karakterszámban (vastag kontúr=eredményes, közepes vastagságú kontúr=részben eredményes, normál kontúr=eredménytelen, saját összesítés)



Végül egy jelentőségében az előzőekhez képest alárendelt tényezőt, az egyes átiratok hosszának alakulását, és összefüggését az eredményességgel vizsgálom. A hosszúság és az érvelés színvonalának párhuzamba állítása természetesen erőteljes leegyszerűsítést jelent. Ha azonban feltételezzük, hogy a dokumentumok szövegei egyenletes színvonalat képviselnek, akkor a hosszabb szövegről is feltételezhető, hogy érvelése erőteljesebb, sokrétűbb. A 11. ábrára tekintve azonnal leolvasható, hogy időben előre haladva a szövegek hossza növekszik.

Az eredményességet jelző kontúrokat is figyelve feltűnik, hogy sok a rövid és eredményes levél. Ezek többnyire a biztos sikert jelentő jogtechnikai vétók, amelyek jellegüknél fogva nem kívánnak részletes kifejtést. A nagyon hosszú levelek jellemző kimenete a részleges eredményesség, de az is feltűnhet, hogy az eredménytelen visszaküldésekhez inkább tartozik a maga időszakában rövidebbnek mondható dokumentum.

8. Összefoglaló

„A köztársasági elnök valódi mozgásterének kialakítása tehát leginkább a jogkörök gyakorlása révén történhet csak meg, csak az egyes jogkörök élővé tétele tud valódi tradíciót kialakítani arra nézve, hogy mit is jelent a köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányos berendezkedésben.” (Kovács [2003])

Elemzésem célja az volt, hogy magyarázatot találjak a közjogilag nem kényszerítő magyar politikai vétó, első ránézésre talán meglepő eredményességére. Hipotézisem szerint a visszaküldésekhez kapcsolt érvelés nyilvános ereje szül olyan környezetet, amelyben a törvényhozás nem hagyhatja figyelmen kívül az államfő aggályait. Ennek megerősítésére vizsgáltam a magyar köztársasági elnök néhány további hatáskörét is. Az alkotmányossági vétót egyéb nyilvánvaló szempontok alapján is górcső alá kellett venni, de az is világossá vált, hogy az Országgyűlésre a politikai vétó megítélését illetően semmiféle kényszerítő hatással nincs az előzetes normakontroll intézménye. Ezt mindenekelőtt az a szabály indokolja, amely kizárja a visszaküldött, majd ismételten elfogadott törvények előzetes normakontrollra küldését. Nem mintha az alkotmányossági vétó bármikor is szabad döntése lenne az államfőnek: alkalmazását szűk szakmai feltételek determinálják.

Egy másik lehetséges, bár kicsit naiv feltételezést is ki kellett zárnom. A politikai vétók nagyszámú eredményességét ugyanis akár azzal is lehetne magyarázni, hogy az Országgyűlés államfői tekintély iránti tiszteletéből fakadóan minden lehetséges módon megpróbálja elkerülni bármilyen formában a köztársasági elnök leszavazását. A vizsgálataim szempontjából – az esetszámok kiemelkedését tekintve – különösen fontos Sólyom érában az államfő iránti tisztelet tézisének egy másik hatáskör, a jelölés eredményességével igyekeztem cáfolni. Az államfő hat független intézmény élére javasolhat vezetőket az Alkotmány értelmében. Ezt a hat posztot 2006 és 2009 között tizenkilenc szavazással sikerült betölteni. Ez az eredmény látványos bizonyítéka annak, hogy érdekei szerint az Országgyűlés habozás nélkül leszavazta a köztársasági elnököt.

A sok eredményes politikai vétóra további magyarázat lehetne egy másik, rendkívüli államfői hatáskör, a parlament feloszlatási jogának gyakorlása, illetve sokkal inkább a gyakorlással fenyegetés. Ebben a megközelítésben kézenfekvő magyarázata lenne az Országgyűlés érzékenységének, ha tartania kellene attól, hogy a köztársasági elnök konfrontáció esetén dönthet a törvényhozás feloszlatásáról és új választások kiírásáról. A magyar alkotmányos szabályozás azonban kizárja, hogy ilyen hatásra még

csak gondolni is érdemes legyen. Elméletileg létezik ez a hatásköre is a magyar államfőnek, ám olyan speciális feltételekhez van kötve, amelyek teljesülését a józan ész szabályait követve joggal kizárhatunk.

Az eredményességi statisztikák – akár az összesítést, akár az aktívabb visszaküldő két utolsó államfő számaival tekintve – azt mutatják, hogy a politikai vétó inkább eredményes, és ennek megfelelően hatásos eszköz a magyar államfők kezében. Mindez látszólag igazolja a hipotézist, miszerint a visszaküldés nyilvános érvelésében rejlő erő jelent olyan kényszert, amelyet a törvényhozás nem tud megkerülni. A részletes elemzés eredményei azonban ezt a hipotézist inkább csak részben, bizonyos kikötésekkel igazolták.

A pontos kép megalkotásához szükség volt az eredményesség fogalmának differenciálására, valamint az egyes visszaküldött törvények politikai vétó szempontjából releváns tulajdonságainak megállapítására. A magyar vétók ilyen igényű áttekintése elsőként az úgynevezett jogtechnikai politikai vétók különleges státuszára hívta fel a figyelmet. Ezek esetében az államfői hatáskör egyfajta sajátos gyakorlat szolgálatába szegődik – nem feltétlenül úgy, ahogy ezt a közjogi struktúra alapítói elképzelték. A törvényhozás valamilyen véletlen vagy elkerülhetetlen működési zavara következtében ugyanis az elfogadott törvények között is ritka esetben selejt jelenhet meg. Elvileg a parlamenti eljárás egésze, a képviselők, bizottságok, szakértői háttérstábok minden munkája arra irányul, hogy az elfogadott törvénybe ne csúszhasson hiba, mégis ez időnként megesik.

Felmerül a kérdés, hogy azokban a parlamentáris rendszerekben, ahol az államfő nem rendelkezik a törvények visszaküldési jogával, miképp orvosolható, ha a törvényhozástól olyan törvény érkezik, amely végrehajtásra nem alkalmas. Nem állt módomban ilyen gyakorlatokat közelebbről vizsgálni, de a válasz viszonylag kézenfekvő: a törvény hatályba lép, amelyet azután a hibát érzékelő törvényhozás új eljárásban a lehető legrövidebb időn belül megpróbál módosítani, vagy ha ez nem lehetséges, akkor hatályon kívül helyezni. Mindez lehetne Magyarországon is a válasz, de itt, annak tudatában, hogy létezik a visszaküldés lehetősége, vagy maga a törvényhozó kéri az ismételt megfontolás lehetőségét, vagy az államfői rostán akad fent azonnal a hibás törvény. Ilyenkor a politikai vétó működtetésében kölcsönös érdeke van az ügylet két oldalán álló szereplőknek: a törvényhozásnak jó, hogy nem lép hatályba a problémás jogszabály, az államfőnek pedig szintén jó, hogy nem adja az aláírását egy végrehajthatatlan törvény kihirdetéséhez, amelynek visszaküldése ráadásul jó eséllyel

eredményes lesz a számára. Olyannyira érvényesült a jogtechnikai törvény-visszaküldések kapcsán ez a kölcsönös érdek-együttállásból fakadó hatás, hogy mind Mádl, mind Sólyom elnökök valamennyi ilyen jellegű vétójánál teljes eredményességet lehetett megállapítani (Göncz elnök mindkét politikai vétója tartalmi volt).

Ennek megállapítása után figyelmünket a tartalmi vétókra érdemes fordítani. A kérdés az volt az elemzésem során, hogy van-e valamilyen markáns közös vonása az eredményes és tartalmi kifogáson alapuló politikai vétóknak. A vizsgálat kimutatta, hogy ebben a körben kiugróan magas, a törvényhozási átlagot messze meghaladó a nem kormánytag által benyújtott javaslatok száma. Ehhez a jelenséghez társul a nem pusztán sima kormánytöbbséggel, hanem valamilyen más, rendszerint az egyhangúsághoz közeli, szélesebb támogatottsággal elfogadott törvények köre.

E két tulajdonság – akár egyszerre, akár külön-külön jelentkezik – a törvényhozás működésének egyfajta jól körülhatárolható sajátosságát mutatja. Olyan törvények ezek, amelyek nem feltétlen fejezik ki a kormány szűk értelemben vett politikai akaratát. Sokszor tekinthetők az Országgyűlés egyfajta emancipációs megnyilvánulásának, a kormánytól független akaratkinyilvánítás terepének az ilyen működés. A népszerű vagy egyedi érdekeket reprezentáló tárgya a jogszabályoknak egyhangú vagy sajátos többségeket produkál a zárószavazáson. Különösen egy gyengülő akaratú és ellenőrzési képességű kormány működése idején szaporodhat el az ilyen típusú törvényhozás, amelynek színvonala a 2010-ig lezárult vizsgálati időszakban – ez kiváltképp érvényes a képviselők által benyújtott indítványokra – elmarad az elvárható színvonalától. A kormány által benyújtott, de a kormánypártoknál szélesebb többség által támogatott törvények körében találhatók olyan esetek, amikor valamilyen nemzetközi kötelezettségnek tesz eleget a törvényhozás. Bár ezeknél a szakszerű törvény-előkészítés okkal feltételezhető, de a bennük foglalt tartalommal dacoló köztársasági elnök nem a kormány, hanem valamilyen külső szereplő, más ország vagy nemzetközi intézmény jól-rosszul érvényesülő akaratával dacol. Ezt az ellenállást sokkal kisebb politikai költséggel tudja elfogadni a kormányoldal, mintha a saját programját megvalósító törvényekkel szemben lép fel az államfő.

Az elemzés megmutatta, hogy a tipikus úton végighaladt – kormány által benyújtott, kormánytöbbség által elfogadott – törvények esetében mindössze egyetlen alkalommal, a Sólyom éra, és egyúttal a 2006-2010-es Országgyűlés utolsó időszakában került sor eredményes tartalmi politikai vétóra. Meglehet, hogy ebben a speciális időszakban már a kormány által benyújtott törvényalkotás sem feltétlen tudott minden

tekintetben kormányakaratot tükrözni – elég csak a képviselők által benyújtott nagyszámú módosító indítványokra gondolni. Mégis inkább erősebb az a kézenfekvő hatás, amely a végéhez közeledő törvényhozási ciklus időhiányából fakad. Ha az amúgy is sűrű utolsó törvényhozási menetrendbe már nem lehet egy visszaküldött törvény újratárgyalását beilleszteni, akkor rendkívüli ülésszakot kéne a deklarált lezáráson túli, jellemzően választási kampánnyal terhelt időszakban összehívni. Ennek politikai költségei olyan magasak lennének, hogy az lényegében kizárja, hogy ilyen ülésre, és ismételt elfogadásra sor kerüljön. Ebben az időszakban tehát az államfő működésétől függetlenül felértékelődik a politikai vétó ereje.

Visszatérve az eredeti gondolatmenethez, azt láthatjuk, hogy az eredményes tartalmi vétóknál a politikai akarat centrumát képező kormány azért engedhet az államfőnek, mert ez nem feltétlen ellentétes saját érdekeivel, sőt, a vétó érveinek elfogadása akár a politikai értelemben kissé szétszéledő nyáj összetételére és megregulálására is alkalmas lehet egyes esetekben. A részben sikeres politikai vétóknál viszont már többségben vannak a kormány által benyújtott, kormánytöbbség által megszavazott törvények. A részleges eredményesség tulajdonképpen az a terep, amelynél a leginkább megfigyelhető a nyilvános érvelés puszta erejének érvényesülése. A jellegzetes forgatókönyv a következő: a visszaküldés érvei közül a javaslattevő kiválasztja azt, amelynek figyelembe vétele önmagában még nem téríti el a törvényt az eredeti cél megvalósításától, csupán árnyalatnyi különbséget okoz, viszont a módosítás hatására elmondhatja, hogy a törvényhozás figyelemmel volt az államfő kifogásaira. Erre a magatartásra, egyáltalán a látszat ilyen irányú megtartásának igényére nem lehet egyéb érdekből levezethető magyarázatot adni, csupán azt, hogy az Országgyűlés kifejezi: tiszteli annyira az államfői intézményt, hogy noha általa az akaratát nem hagyja lényegesen eltéríteni, de erőfeszítést tesz azért, hogy valamilyen módon mégis figyelembe vegye.

Az eredményesség alakulása tehát a következőkben foglalható össze: a puszta 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. A részben eredményes visszaküldések nagyjából további negyedét alkotják az összes politikai vétóknak. Ezek kapcsán az államfő sikere, hogy egyáltalán próbálják figyelembe venni az érveit, még ha ez nem is a visszaküldés lényegét érinti. A maradék nagyjából egynegyed az eredménytelen politikai vétók

halmaz. Ezek a törvények karakteres különbséget nem mutatnak a részben eredményesen visszaküldöttekkel összevetve. Ebben a körben is dominálnak a kormány javaslatára benyújtott, kormánytöbbség által elfogadott jogszabályok. Esetükben valamiért a jogalkotó nem tartotta fontosnak, hogy az eljárásra kis módosítással szépségtapaszt helyezzen. Ennek oka lehetett az érvelés erejének elégtelensége vagy az ismételt elfogadást sürgető körülmény is.

A hipotézisre vetítve a fenti eredményeket megállapítható: egyes vétók esetében jobb magyarázat hiányában nem lehet mást állítani, mint azt, hogy a nyilvános érvelés ereje hatott. Az eredményes politikai vétók alapos vizsgálata azonban megmutatta: többségükönél van további, alkalmasint erősebb magyarázat is, amelynek következtében eredményessé válhatott a visszaküldés. Mindazonáltal ezeknél az eseteknél is megállapítható, hogy a jól érvelő átirat szükséges feltétele az eredményességnek.

A magyar államfő politikai vétójának természetét feltárva, valamint a nemzetközi kitekintés tapasztalatait felhasználva a vizsgálat következtetései arra is alkalmasak lehetnek, hogy a hatáskör helyes szabályozásáról is véleményt mondjunk. Időről időre a politikai napirenden megjelenik a köztársasági elnök hatásköreinek, de még inkább megválasztásának módját illető innovatív elképzelés. Amikor pedig új alkotmány elkészítése szerepel a kitűzött célok között, akkor is – még az alapvető közjogi struktúra megváltoztatásának szándéka nélkül is – a tervezőasztalra kerülhet az államfői hatáskörök finomhangolása.

A kérdés ennek alapján adott: lehet-e bármilyen megalapozott okot találni arra, hogy az államfő politikai vétóját érintő alkotmányos szabályok átalakuljanak. Az első, evidens válasz, hogy a politikai vétó lehetőségét mindenképpen fenn kell tartani. Egy olyan módosítást tehát, amely vagy általában megszünteti, vagy eseti jelleggel a törvényhozás által meghozott egyedi határozattal kiiktathatja az államfő törvényvisszaküldési jogát, negatívan hatna a rendszer egészére. Az egyedi magyar vétók részletes elemzése megmutatta, hogy milyen változatos helyzetekben bizonyult szerencsésnek, hogy a törvényhozási folyamat végén ott állt az államfő, és megfontolásra inthette a törvényhozás tagjait szükség esetén. Pedig a politikai vétók történetének első 13 éve nem is feltétlenül kedvezett a hatáskör gyakorlásának. Elképzelhetők olyan parlamenti helyzetek, amikor több kis párt koalíciója biztosítja a kormánytöbbséget, és az elaprózott akaratok sajátos, akár eseti jelleggel, egyetlen javaslat elfogadása idejére összeálló koalíciónak sorozata áll a törvények meghozatala mögött. Ilyen helyzetben a politikai vétó léte még fontosabb lehet, hiszen biztosíthatja,

hogy fontos döntések ne néhány percre, megismételhetetlenül összeálló politikai erők bábáskodásával jöjjenek létre.

Ha önmagában a politikai vétó intézményének megtartása nem kérdéses, akkor azt kell vizsgálni, hogy milyen részlet átalakításában lehetne úgy hozzájárulni a jelenlegi szabályozáshoz, hogy az egyszerre emelje a visszaküldés tekintélyét és súlyát, ugyanakkor ne mozgítsa ki az államfői szerepet a parlamentáris modell által diktált keretből. Az egyik csábítás az, hogy a visszaküldött törvény ismételt elfogadásához a cseh vagy a litván gyakorlatnak megfelelően mérsékelt erősebb kvórumot, sima többség helyett abszolút többséget, tehát nem a jelenlévő, hanem az összes képviselő felének támogatását feltételül szabni. Látszólag ez kézenfekvő megoldás, amely közjogilag felértékeli a politikai vétó jelentőségét, ugyanakkor nem zárja ki a kormánytöbbség akaratának érvényesülését, sőt, éppen azt szolgálja olyan esetekben, amikor közel kiegyenlített parlamenti erőviszonyok között nagyobb kormánypárti hiányzás mellett az ellenzék kerülhet többségbe, és elvileg érvényesítheti az akaratát is a törvényhozásban.

Az ilyen megoldás – és ezt épp az említett cseh és litván szabályozás is igazolja – problémás viszonyban áll a kifogásokra reagáló módosítási szándékkal. Ha ugyanis az a szabály, hogy a visszaküldött törvény ismételt elfogadásához erősebb többség kell, akkor bizonytalan, hogy meddig tekinthetjük egyáltalán ismételt elfogadásnak az eljárást. Mi történik, ha a törvényhozás valamennyi kifogásra érdemi választ adott, és ennek megfelelően módosított? Ilyen pozitív megközelítést az államfői vétóra miért kéne erősebb kvórummal korlátozni? A cseh válasz egyszerű: nem enged módosítást, csak az eredeti törvényről szavazhat újra a parlament. A litván szabályozás engedi a módosítást, és azt is kimondja, hogy amennyiben a kifogásoknak megfelelően módosított a törvényhozás, akkor elég a sima többség is az ismételt elfogadáshoz.

Ez első ránézésre pozitív megoldás, hiszen a konstruktív magatartás irányában hat. Mégis a magyar részletes elemzés áttekintése után joggal merül fel a kérdés: absztrakt szabályok szintjén vajon miként lehet éles helyzetben eldönteni, hogy egy módosítás megfelelt-e az államfő kívánságainak. Nyilván a magyar visszaküldési gyakorlattal ez nem lehetséges. Egyedül akkor működik ilyen megoldás – és ez a litván válasz is –, ha a politikai vétó formailag kötött, és lényegében megfelel egy parlamenti módosító indítványnak, amelyet ha elfogadnak, akkor szó szerint beépül a jogszabályba. Mindez olyan kodifikációs képességeket is kívánna az államfőtől és hivatalától, ami idegen a

bevett magyar államfői szereptől – nem véletlen, hogy a köztársasági elnök törvényjavaslat benyújtására vonatkozó hatásköre is lényegében „alszik”.

A jelenlegi magyar megoldásra vonatkozó módosítási kedvre mindez tehát fékezőleg hat. A sima többséggel történő ismételt elfogadás, és ezzel összefüggésben a szabad, semmiféle formai kritériumok közé nem szorított módosítás lehetősége végső soron az eredményesség irányában hat a magyar rendszerben. Hogy mégis adjunk valami muníciót a feltétlen módosítani kívánók számára, három lehetséges pontot lehet kiemelni. A nemzetközi gyakorlatot áttekintve a sürgős kihirdetés kérésének lehetősége ritka joga a magyar törvényhozásnak, miközben a normál kihirdetésre rendelkezésre álló 15 napos határidő tökéletesen illeszkedik az átlagba, semmiképp nem hosszú annyira, hogy egy sürgősségi opciót feltétlen nyitva kéne hagyni. A sürgősség kérésekor a szűkebb határidőtől eltekintve minden egyéb feladat és lehetőség az államfő számára ugyanúgy nyitva áll, csupán már-már irracionálisan kevés ideje marad igen lényeges döntések meghozatalára, és az esetleg szükséges visszaküldés kidolgozására. A sürgősség lehetőségét nem indokolja semmi, hiszen tudatosan tervezett törvényhozás esetében nem okozhat gondot a 15 nap beépítése, ha pedig valamilyen rendkívüli körülmény miatt mégis gyorsabb kihirdetés válik szükségessé, a törvényhozó okkal bízhat az államfő bölcs belátásában.

A változások második lehetséges köre a visszaküldött törvény újratárgyalásának szabályait érinti. Amint részletesen láttuk az 5. részben, az Országgyűlés nem rendelkezik külön eljárással az újratárgyalás esetére, hanem egyszerűen a zárószavazás előtti módosító indítványok megtárgyalására vonatkozó szabályok alkalmazását írja elő a Hárszabály. Sok tekintetben azonban speciális ez a parlamenti működési mód, ennek megfelelően saját, önálló szabályozást is megkívánna. Nyilván olyan szabályokat nem hozhat a Ház, amelyek ellentétesek az alkotmányozók szándékaival az államfői hatáskörök tekintetében, így az újratárgyalás szabályozása további formális akadályokat nem gördíthet az ismételt elfogadás elé. Kifejezheti azonban egy önálló, speciálisan erre a helyzetre alkalmazott szabály az Országgyűlés tiszteletét a köztársasági elnök iránt, és méltó keretet adhat e fontos államfői hatáskör működésének az utolsó szakaszban.

Fontos lehet ennek jegyében, hogy a parlament nyilvánossága előtt hangozzék el az újratárgyalás megkezdésekor a köztársasági elnök kifogása, azaz a levezető elnök vagy jegyző a vita kezdetén olvassa fel az átiratot. Akár az ülést televízión követő állampolgárok, akár a jegyzőkönyvből utólag tájékozódók számára fontos lehet, hogy ezzel a technikával utánanézés nélkül is világos legyen, hogy miért is került a Ház

napirendjére az adott törvény újratárgyalása. Hasonlóan lényeges lehet, hogy a szabályok kifejezetten tegyék szükségessé az államfő kellő időben történő meghívását az újratárgyalás ülésnapjára. Fontos szimbolikus ereje lehet az ülés során a köztársasági elnök pusztán személyes jelenlétének is, de így biztosítható, hogy adott esetben az államfő élhessen felszólalási jogával, és erre legyen elég ideje készülni is.

A harmadik lehetséges módosítás már nem közvetlenül a politikai vétó gyakorlását érinti, hanem a köztársasági elnök parlament feloszlatási jogát. Nyilván a józan ész határain belül, de egy olyan szabályozással, amely egyáltalán elméleti lehetőségként nyitva hagyná ezt az intézkedést az államfő kezében, elérhető lenne, hogy a parlamenten belül általában nőjön a köztársasági elnök tekintélye, és csökkenjen a képviselők konfrontációs potenciálja. Egy ilyen miliőben minden államfői döntés, legyen az jelölés vagy törvényvisszaküldés, vélhetőleg érzékenyebb fogadókésziségre készítetné a törvényhozást és a benne helyet foglaló valamennyi képviselőt.⁶⁹

Végezetül a további lehetséges kutatásról szólva ismét hangsúlyozni kell, hogy a parlamentáris rendszerek politikai vétójának természetéről sokkal többet akkor tudhatna meg a politikatudomány, ha kiindulva abból a fogalmi és módszertani keretből, amellyel a magyar vétózás gyakorlatát részletesen feltártam, hasonló vizsgálatokat végeznének más, a témában érintett országok kutatói. Kívülről vizsgálva az elemzés szükségszerűen komoly korlátokba ütközik, de egy saját terepén otthonosan mozgó kutató részletes eredményeket szolgáltatna saját hazája államfőjének vétóiról. Számos kérdést lehetne ilyen kutatóknak feltenni. Elvállik-e az ő hazájukban is a jogtechnikai és a tartalmi vétó, és ha igen, az hasonló kihatással van-e az eredményességre, mint Magyarországon? Jellemző-e a részleges eredményesség? Azonosítható-e indirekt eredményesség? Hatnak-e a törvény elfogadásának körülményei a magyar tapasztalatokhoz hasonlóan?

A nemzetközi nyitás így számos tekintetben pontosabbá és egyúttal általánosabb érvényűvé tehetné tudásunkat a politikai vétó intézményéről. A tudás gyarapításához azonban nem kell feltétlenül átlépni az országhatárt. Munkámat lezártam Sólyom László elnöki megbízatásának végével. Schmitt Pál elnöksége a vizsgálandó anyagban nem hozott változást, tekintettel arra, hogy 2012. április 2-ai lemondásáig egyetlen

⁶⁹ Ahogy erre már korábban is hivatkoztam, a 2012. január 1-én hatályba lépett új Alaptörvény értelmében kikerült a négy sikeres konstruktív bizalmatlanság mint feltétel, helyette egy új feltétel jelent meg: ha március 31-éig nem fogadja el az Országgyűlés a költségvetést. Ezzel egy nem életszerű, így felesleges feltétel helyett bekerült egy szintén rendkívül nehezen teljesülő, de inkább életszerű feltétel. A feloszlatási hatáskör ezzel a módosítással nem lett feltétlenül erősebb, de a realitásokhoz közelebb került.

alkalommal sem élt egyik típusú vétójogával sem. A következő köztársasági elnök, Áder János hivatali ideje alatt azonban újra megindult a politikai vétózás gyakorlata, így a kutatás is folytatható, a konklúziók érvényessége pedig az újabb elemek vizsgálatán keresztül ellenőrizhető.

9. Források

- Antal Attila [2008]: *A magyar köztársasági elnöki vétó intézménye az elnöki modellek nemzetközi összehasonlítása tükrében*. Jogi Fórum (jogiforum.hu), 2009. február 4.
- Bauer Tamás [2010]: *Az elnök megingása*. Élet és Irodalom, LIV. évfolyam 3. szám, 2010. január 22.
- Babus Endre [2009]: *Aktív, szigorú, sokat író*. HVG, 2009. november 2.
- Cameron, Charles M. [2000]: *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. Cambridge University Press, Cambridge
- Csink Lóránt [2007]: *Az államfő szerepe Európában, különös tekintettel a magyar köztársasági elnök jogállására*. Kézirat, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola
- Duverger, Maurice [1980]: *A new political system model: semi-presidential government*. European Journal of Political Research, 8: 165-187
- Elgie, Robert [1998]: *The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity, and contestable assumptions*. European Journal of Political Research, 33: 219-238
- Elgie, Robert [1999]: *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press, Oxford
- Elster, Jon [1997]: *Afterword* in Taras, Ray (szerk.): *Postcommunist presidents*. Cambridge University Press, Cambridge
- Föglein Gizella [1990]: *Köztársasági elnöki jogkör (1946)* in Pölöskei Ferenc (szerk.): *A köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon*. ELTE Bölcsészettudományi Kar, Budapest
- Gregg, Edward [1984]: *Queen Anne*. Ark Paperbacks, London
- Halmai Gábor [2009]: *Sólyom visszaélése az alkotmányos joggal*. Népszabadság, 2009. 12. 31
- Kovács Mónika [2007]: *Finn Köztársaság* in Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest
- Kovács Virág [2003]: *Államfői jogkörök a „papíron” és a valóságban – a köztársasági elnöki vétó* in Ph. D. konferencia politológia szekció (konferencia-kötet). ELTE ÁJK, Budapest,
- Kovács Virág [2009]: *A köztársasági elnök* in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest
- Körösényi András [1998]: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest
- Lijphart, Arend [1999]: *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, New Haven, CT
- Linz, Juan Jozé [1997]: *Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe* in Taras, Ray (szerk.): *Postcommunist presidents*. Cambridge University Press, Cambridge
- Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck Christian [2005] *Kommentar zum Grundgesetz*. Verlag Franz Vahlen, München

- McCarty, Nolan M. [2000] *Presidential pork: Executive veto power and distributive politic*. American Political Science Review, 1: 117-129
- McGregor, James [1994] *The Presidency in East Central Europe*, RFE/RL Research Report, 3/2: 23-31
- O'neil, Patrick [1993]: *Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective*. Journal of Communist Studies and Transition Politics, 9:3,177-201
- Sári János [1995]: *A hatalommegosztás*. Osiris Kiadó, Budapest
- Sartori, Giovanni [1994]: *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Macmillan, London
- Siaroff, Alan [2003]: *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*. European Journal of Political Research, 42(3): 287-312.
- Sólyom László [2010]: *Egy elnökség lenyomata*. Századvég, Budapest
- Sólyom László [2010]: *Egyenlő mércével*. Heti Válasz (interjú), 2010. június 24.
- Shugart, Matthew Soberg; Carey, John M. [1992]: *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge
- Shugart, Matthew Soberg [2005]: *Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns*. French Politics, 3.3: 323-351
- Spitzer, Robert J. [1988]: *The presidential veto: touchstone of the American presidency*. State University of New York Press, Albany, N.Y.
- Trócsányi László, Badó Attila (szerk.) [2005]: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Complex Kiadó, Budapest
- Tsebelis, George [2002]: *Veto players: how political institutions work*. Princeton University Press, Princeton
- Watsons, A. Richard [1987]: *Origins and Early Development of the Veto Power*. Presidential Studies Quarterly, 2: 401-412
1989. évi XXXI. törvény indoklása
- A politikai részvétel és képviselet kutatása a demokrácia-kapacitás növelése érdekében.* az EGT/Norvég Finanszírozási Mechanizmus program, 0089/NA/2008-3/ÖP-9 referenciaszámú projektje

On-line:

- Antal Attila [2008]: *Új Ptk.: nem kell a szakértő bizottság?*, 2008. április 1., URL: <http://www.jogiforum.hu/hirek/17568>
- Belgium: Commoner for A Day, or Two*. Time, 1990. április 16., URL: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,969868,00.html>
- Don Juan Carlos, sobre el matrimonio gay: 'Soy el Rey de España y no el de Bélgica'*. elmundo.es, 2005. május 13., URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/12/espana/1115917538.html>

Peters, Gerhard [1999-2010]: *"Presidential Vetoes."* *The American Presidency Project*. Ed. John T. Woolley and Gerhard Peters. University of California, Santa Barbara, CA. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>

Polish vote winners ready to fight Kaczynski veto. 2007 október 22., URL: <http://uk.reuters.com/article/idUKL2234510320071022>

Poland's Komorowski approves shakeup of archive body. 2010. április 29., URL: <http://www.rnw.nl/international-justice/article/polands-komorowski-approves-shakeup-archive-body>

A jegybanki alapkamat alakulása. 2010. május 21., URL: http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_statistikak

Sólyom László [2008]: *Előadás a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen Az Emberi jogok helyzete ma – 60 éves az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata című tudományos konferencián*. (2008. december 11., élő szöveg leírt változata, URL: http://www.keh.hu/beszedekek20081210_pazmany_egyetem_konferencia.html)

Sólyom László [2009]: *Sólyom László köztársasági elnök sajtónyilatkozata Bajnai Gordon miniszterelnökkel folytatott megbeszélése után*. 2009. április 15., URL: http://www.keh.hu/kozszerplesek20090415_bajnai_gordon.html

A Legfelsőbb Bíróság észrevételei az új Polgári Törvénykönyv tervezetére, 2007, URL: http://www.lb.hu/tajekozt/uj_PTK_eszrevetelek.pdf

A Cseh Köztársaság alkotmányának módosítása a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának honlapján, 2012. február 8., URL: http://www.usoud.cz/view/act_71-2012

Az államfői átiratok szövegére mutató linkek (csak Sólyom László esetében található meg elektronikus archívumban, a két korábbi államfő átiratának szövegei hagyományos irattári forrásokból származnak):

2005.12.30:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/2761_20051230_level_partingatlan_szili.pdf

2006.03.02:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/138_20060302_level_akadalymentesites_hazelnok.pdf

2006.08.02:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/150_20060802_level_mentelmi_jog_szili.pdf

2006.11.29:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/156_20061129_level_legiforgalmi_adat_visszakuldes_szili.pdf

2007.07.03:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/164_20070703visszakuldo_level_szili_allami_vagyon_cimerrel.pdf

2007.07.03 (kistérségi):

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/166_20070703visszakuldo_level_szili_kisterseg_tv_cimerrel_1_.pdf

2007.12.27:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/166_20070703visszakuldo_level_szili_kisterseg_tv_cimerrel_1_.pdf

2008.06.30:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/177_20080630level_szili_balaton_cimerrel.pdf

2008.10.13:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/188_20081013visszasszakuldo_level_kituntetes_cimerrel.pdf

2008.10.20:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/2757_20081020_visszasszakuldo_level_usa_bunugyi_adatok_cimerrel_magyar.pdf

2008.11.26:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/2768_20081126_visszasszakuldo_level_eubunugyi_egyuttmukodes_cimerrel.pdf

2008.12.17:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/3079_20081217_visszasszakuldo_level_mh_katonai_cimerrel.pdf

2008.12.17 (közpénzek):

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/3080_20081217_visszakuldo_level_kozpeizekbol_nyujtott_tamogatasok_cimerrel.pdf

2009.05.29:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6232_20090529visszakuldo_level_e-tertiveveny_cimerrel.pdf

2009.06.11:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6248_20090609visszakuldo_level_gyes_cimerrel.pdf

2009.07.02:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6310_20090702visszakuldo_level_termalviz_cimerrel.pdf

2009.07.14:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6311_20090714_visszasszakuldo_level_tarsashaz_cimerrel.pdf

2009.07.15:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6309_visszakuldo_level0715.pdf

2009.10.13:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6518_20091013_visszakuldo_level_ptk_vegleges_cimerrel.pdf

2009.10.21:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6538_20091021_visszakuldo_level_nepszamlalas_cimerrel.pdf

2009.12.22:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6721_20091222_visszakuldo_level_ptkh_cimerrel.pdf

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6722_20091222_visszakuldo_level_nagykoru_szemely_donteshozatala_cimerrel.pdf

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6723_20091222_visszakuldo_level_gondnokoltak_nyilvantartasa_cimerrel.pdf

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6725_20091222_visszakuldo_level_alapitvanyok_elektronikus_nyilvantartasa_cimerrel.pdf

[http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6724_20091222_visszakuldo_level_egyespenzugyi_torvenyek_cimerrel.pdf](http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6724_20091222_visszakuldo_level_egyes_penzugyi_torvenyek_cimerrel.pdf)

2009.12.30:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6729_20091230_visszakuldo_level_kozserdekvedelmi_honlapra_cimerrel.pdf

2010.03.03:

http://www.solyomlaszlo.hu/torvenyek_visszakuldese20100303_rendezt_munkaugyi_kapcsolatok.html

2010.03.10:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6803_20100310_visszakuldo_level_pp_csoportos_cimerrel.pdf

2010.06.14:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6935_20100614_visszakuldo_level_kormanytisztviselok_cimerrel.pdf

2010.06.21:

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6939_20100621_visszakuldo_level_alkotmanybirok_cimerrel.pdf

http://www.solyomlaszlo.hu/admin/data/file/6941_201100621_visszakuldo_level_alkotmanybirok_abtv_cimerrel.pdf

Sólyom László jelölési hatáskörének gyakorlásakor keletkezett átiratok:

http://www.solyomlaszlo.hu/egyeb_dokumentumok.html

Visszaküldött törvények irományaira mutató linkek:

1997.01.02: <http://www.parlament.hu/iromany/03121ir.htm>

1997.01.03: <http://www.parlament.hu/iromany/02505ir.htm>

2001.06.22:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=36&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=3933&P_FOTIP=null

2002.12.23:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=1224&P_FOTIP=null

2003.06.23:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=2702&P_FOTIP=null

2003.11.11

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=4146&P_FOTIP=null

2004.11.29

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=12192&P_FOTIP=null

2004.12.27:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=13304&P_FOTIP=null

2005.12.30:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=17560&P_FOTIP=null

2006.03.02:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=37&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=18902&P_FOTIP=null

2006.08.02:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=239&P_FOTIP=null

2006.11.29:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=1097&P_FOTIP=null

2007.07.03:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=3087&P_FOTIP=null

2007.07.03 (kistérségi):

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=2911&P_FOTIP=null

2007.12.27:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=4221&P_FOTIP=null

2008.06.30:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=5589&P_FOTIP=null

2008.10.13:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=5594&P_FOTIP=null

2008.10.20:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=6444&P_FOTIP=null

2008.11.26:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=6375&P_FOTIP=null

2008.12.17:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=6748&P_FOTIP=null

2008.12.17 (közpénzek):

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=6665&P_FOTIP=null

2009.05.29:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=9024&P_FOTIP=null

2009.06.11:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=9318&P_FOTIP=null

2009.07.02:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=9194&P_FOTIP=null

2009.07.14:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=9700&P_FOTIP=null

2009.07.15:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=10057&P_FOTIP=null

2009.10.13:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=5949&P_FOTIP=null

2009.10.21:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=10105&P_FOTIP=null

2009.12.22:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11074&P_FOTIP=null

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11075&P_FOTIP=null

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11076&P_FOTIP=null

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11000&P_FOTIP=null

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11077&P_FOTIP=null

2009.12.30:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11025&P_FOTIP=null

2010.03.03:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11749&P_FOTIP=null

2010.03.10:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=11332&P_FOTIP=null

2010.06.14:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=39&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=45&P_FOTIP=null

2010.06.21:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=39&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=189&P_FOTIP=null

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=39&P_TIP=NULL&P_IZON_TOL=190&P_FOTIP=null

További parlamenti források:

Géczi József Alajos 1997. február 25-i felszólalása:

<http://www.parlament.hu/naplo35/248/2480311.htm>

Surján László 2003. február 4-i felszólalása:

http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=37&p_uln=46&p_felsz=41&p_felszig=99&p_aktus=9

Csehák Judit 2003. április 8-i felszólalása:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=37&p_uln=64&p_felsz=18&p_szoveg=&p_felszig=18

Eörsi Máttyás 2006. december 18-i felszólalása:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=45&p_felsz=218&p_felszig=222&p_aktus=48

Horváth Ágnes 2008. február 11-i felszólalása:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=121&p_felsz=31&p_felszig=165&p_aktus=10

Statisztikai adatok:

<http://www.parlament.hu/adatok/38/intlap20.htm>

<http://www.parlament.hu/adatok/38/intlap22.htm>

<http://www.parlament.hu/adatok/38/intlap21.htm>

<http://www.parlament.hu/adatok/38/intlap24.htm>

10. Függelék

10.1 Vizsgált külföldi példák alkotmányos szabályozásai (Trócsányi et al [2005])

10.1.1 Cseh Köztársaság

50. cikk

(1) A Köztársasági Elnöknek, az alkotmányos törvény kivételével, joga van indoklással visszaküldeni az elfogadott törvényt a hozzá való eljuttatástól számított tizenöt napon belül.

(2) A visszaküldött törvényről a Képviselői Kamara újra szavaz. Változtatási javaslatokra nincs lehetőség. Ha a képviselők többsége továbbra is kitart a visszaküldött törvény mellett, úgy a törvényt kihirdetik. Más esetben a törvény nem tekinthető elfogadottnak.

62. cikk

A Köztársasági Elnök

[...]

h) az alkotmányos törvény kivételével visszaküldi a Parlamentnek az elfogadott törvényt;

[...]

10.1.2 Észt Köztársaság

107. cikk (1) A törvényeket a köztársasági elnök hirdeti ki.

(2) A köztársasági elnök jogosult arra, hogy a Parlament által elfogadott törvényt ne hirdesse ki, hanem visszaküldje tizennégy napon belül a Parlament elé, elutasításának indoklásával. Ha a Parlament a köztársasági elnök által visszaküldött törvényt módosítások nélkül elfogadja, azt a köztársasági elnök kihirdeti, vagy a Nemzeti Bírósághoz fordul azzal a kérelemmel, hogy nyilvánítsa a törvényt alkotmányellenesnek. Ha a Nemzeti Bíróság a törvényt alkotmánnyal összhangban lévőnek nyilvánítja, a köztársasági elnök a törvényt kihirdeti.

10.1.3 Lengyel Köztársaság

122. cikk (1) A 121. cikkben meghatározott eljárás lefolytatása után a Képviselőház elnöke megküldi az elfogadott javaslatot a köztársasági elnöknek szentesítésre.

(2) A köztársasági elnök a kézhezvételtől számított 21 napon belül aláírja a javaslatot és elrendeli a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapjában (*Dziennik Ustaw*) történő közzétételt.

(3) A köztársasági elnök a javaslatot aláírása előtt megküldheti az Alkotmánybírósághoz a javaslat alkotmányosságáról való döntés céljából. A köztársasági elnök nem tagadhatja meg az olyan javaslat aláírását, amelyet az Alkotmánybíróság elbírált és alkotmányosnak talált.

(4) A köztársasági elnök megtagadja a javaslat aláírását, amennyiben azt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja. Amennyiben az alkotmányellenesség a javaslat egyes részeire vonatkozik, és az Alkotmánybíróság nem ítélte ezeket a részeket az egész javaslatról elválaszthatatlannak; a köztársasági elnök, a Képviselőház elnöke véleményének kikérése után, aláírja a javaslatot az alkotmányellenesnek nyilvánított részek kivételével, vagy visszautalja a Képviselőházhoz az alkotmányellenesség megszüntetése céljából.

(5) Amennyiben a köztársasági elnök nem küldte meg a javaslatot az Alkotmánybírósághoz a (3) bekezdés alapján, indoklással visszaküldheti a javaslatot a Képviselőháznak megfontolás céljából. Amennyiben a Képviselőház háromötödének többsége, a képviselők legalább felének jelenlétében, újra elfogadja a javaslatot, a köztársasági elnök azt hét napon belül aláírja, és elrendeli a Lengyel Köztársaság Hivatalos lapjában (*Dziennik Ustaw*) történő közzétételt. Amennyiben a javaslatot a képviselőház újra elfogadja, a köztársasági elnök nem jogosult azt megküldeni az Alkotmánybíróságnak a (3) bekezdésben meghatározott eljárásban.

(6) Amennyiben a köztársasági elnök a javaslatot megküldi az Alkotmánybírósághoz a javaslat alkotmányosságáról való döntés céljából, vagy a javaslatot megfontolás céljából visszaküldi, a (2) bekezdésben meghatározott határidő az aláírásra nyugszik.

10.1.4 Lettország

71. A törvény Parlament általi elfogadását követő hét napon belül a Köztársasági Elnök jogosult a Parlament elnökéhez intézett, indokolt, írásbeli kérelmében indítványozni a törvény újratárgyalását. Ha a Parlament nem módosítja a törvényt, a Köztársasági Elnök nem emelhet újabb kifogást.

10.1.5 Litvánia

71. cikk (1) A Parlament által elfogadott törvényt a megérkezését követő tíz napon belül a Köztársasági Elnök vagy aláírja és hivatalosan kihirdeti, vagy indoklással visszaküldi a Parlamenthez újbóli megfontolásra.

(2) Abban az esetben, ha a Parlament által elfogadott törvényt a Köztársasági Elnök a megadott határidőn sem nem küldi vissza, sem nem írja alá, a törvény a Parlament Elnökének aláírása és hivatalos kihirdetése után lép hatályba.

(3) A Köztársasági Elnök öt napon belül köteles aláírni és kihirdetni azokat a törvényeket, amelyeket népszavazás fogadott el.

(4) Abban az esetben, ha a Köztársasági Elnök a megadott határidőn belül nem írja alá az ilyen törvényeket, ezek a törvények a Parlament Elnökének aláírása és hivatalos kihirdetése után lépnek hatályba.

72. cikk (1) A Parlamentnek joga van újratárgyalni és hatályba léptetni azokat a törvényeket, amelyeket a Köztársasági Elnök újbóli megfontolásra visszaküldött.

(2) A parlamenti újratárgyalás után a törvény akkor elfogadott, ha a Köztársasági Elnök módosításait és kiegészítéseit elfogadták, vagy a képviselők több mint fele, alkotmányos törvélynél a képviselők háromötöde a törvény mellett szavazott.

(3) A Köztársasági Elnök három napon belül köteles aláírni és kihirdetni a Parlament által újból elfogadott törvényt.

10.2 *Levél az elnöki hivataloknak*

Dear xy,

As member of the staff of the Hungarian President of the Republic responsible for research and analysis, I hereby ask for your kind contribution to our international comparative study. The goal of this project is to understand the different practices of ‘political veto’ i.e. the action when the head of state does not promulgate a law passed by the legislation based on his/her specific and publicly presented reasons.

Having set the starting year to the democratization of Central and Eastern Europe, I try to collect basic statistics from 1990 until present days with the following contents (this order represent relevance, and any answer is welcome):

- number of political vetoes broken down to presidential and governmental cycles

- result of theses political vetoes (if they were passed again without amendment, or with minor, major changes, our were taken down from the agenda of the legislation)
- key elements of reasons attached to the political veto
- (if available in English or German) the full text of the veto (letter or any other form)

As staff member I am aware that you are also busy and a request like mine causes unexpected extra workload. However I hope that you can somehow, probably through the help of your colleagues/trainees provide me with these data. If you believe that the topic of my request concerns another colleague of you in your office, please forward this mail to him or her.

Obviously as I am ready with the study, I will forward it to your office, hoping that it might be of help in your work.

Best regards,

Ferenc Kumin