15/2019. (IV. 17.) AB határozat

a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról[1]

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1.1. Szabó Tímea országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) egésze közjogi érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény – a Módtv. által módosított – 94. § (3) bekezdése, 109. § (2) bekezdése, és a 135. § (3) bekezdése második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének – tartalmi okokból történő – megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: II/258/2019.

[2] 1.2. Gyöngyösi Márton országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja, valamint az Abtv. 24. § (1) bekezdése és 32. §-a alapján a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Kbhtv.) egyes rendelkezései tartalmi okokból történő, valamint e törvények egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

[3] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beérkezett indítványokban közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással támadott valamennyi törvény (a Módtv., a Kbtv. és a Kbhtv.) elfogadására az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján, azonos körülmények között került sor. Az indítványozók közjogi érvénytelenség tárgyában előadott, tartalmilag – és részben szövegszerűen is – azonos érvelése éppen ezen, az Országgyűlés plenáris üléstermében az említett ülésnapon a szavazások idején fennálló speciális körülményeken, illetve ebből kifolyólag az ülésvezetés és a szavazások – az indítványozók álláspontja szerint a támadott törvények közjogi érvénytelenségét is okozó – szokásostól eltérő módján alapul.

[4] Az Alkotmánybíróság mindkét indítvány kapcsán úgy ítélte meg, hogy az azokban foglalt, a különböző törvények egyes rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességére irányuló indítványelemek, valamint a Módtv., a Kbtv., valamint a Kbhtv. egészének közjogi érvénytelenségével kapcsolatos indítványelemek elkülönített vizsgálata célszerű, ezért azokat különválasztotta. Ezt követően az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján a közjogi érvénytelenség vizsgálata tárgyában folyamatban lévő ezen ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

[5] 2. A vizsgálni kért törvények közjogi érvénytelenségével kapcsolatos indítványelemek lényege a következő volt.

[6] 2.1. A Módtv. kapcsán az indítványozók az utólagos normakontroll indítványukban előadták, hogy az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján a levezető elnök a pulpitusra való feljutásának megakadályozására hivatkozással nem az elnöki pulpitusról vezette az – az említett törvényről való szavazást is magában foglaló – ülést. Ennek következtében, mivel az elnök így saját szavazókártyáját sem helyezhette be a pulpituson, az ülésteremben kiépített szavazógépek „kártya nélküli” üzemmódban működtek. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénynek (a továbbiakban: Ogytv.) a tárgyalási rend fenntartásával és a fegyelmi jogkörrel kapcsolatos szabályai között található 51. §-ára hivatkozva kifejtették, hogy álláspontjuk szerint az elnöki székből történő ülésvezetés olyan „törvényi követelmény a levezető elnökkel szemben”, amelynek be nem tartása az Országgyűlés tárgyalási rendjére vonatkozó szabály megsértésének minősül. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára hivatkozva [109/2008. (IX. 26.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.)] rögzítették ennek kapcsán, hogy „közjogi érvénytelenséget eredményez az Országgyűlés működésére vonatkozó olyan szabály megsértése, amely alaptörvényi alappal rendelkezik”.

[7] A szavazási rendszer „kártya nélküli” üzemmódjának aktiválása álláspontjuk szerint megkérdőjelezhetővé tette az adott ülésen lebonyolított szavazások megbízhatóságát, mivel az ilyen üzemmódban működő szavazó-berendezések esetében nem biztosítható, hogy azt kizárólag az arra jogosult képviselő használhassa. Kifejtették, hogy ilyen esetben a berendezések az ülésrend szerinti országgyűlési képviselőhöz hozzárendelésre kerülnek, függetlenül attól, hogy a szokásos üléshelyén tartózkodik-e, vagy akár az ülésteremben egyáltalán jelen van-e. Az indítványban foglalt érvelés szerint mindezeket a kétségeket a konkrét esetben súlyosbította, hogy az üléstermi patkóban olyan személyek (pl. a miniszterelnök testőrei) is jelen voltak, akik arra nem jogosultak. Az indítványozók szerint mindezek együttesen megalapozzák az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének, ezáltal pedig az általuk ismertetett eljárási rendben elfogadott törvények közjogi érvénytelenségének megállapítását.

[8] A fentieken túlmenően, az indítványozók szerint az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésének a sérelme is megállapítható. Az ezzel kapcsolatos érvelés az Ogytv.-nek az Országgyűlés ülésén szolgálatot teljesítő jegyzőkkel kapcsolatos 5. § (2) bekezdése indítványozók által állított megsértésén alapul. Kifogásolták, hogy bár ez a rendelkezés garanciális szabályként előírja, hogy a két, az ülésvezetést segítő, szolgálatban lévő jegyző közül „lehetőleg” egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó legyen, ellenzéki jegyzőt az Országgyűlés elnöke annak ellenére nem jelölt ki, hogy az ülésen ilyen személy jelen volt. Megkérdőjelezve továbbá az ülés jegyzőkönyvét tartalmazó Országgyűlési Naplóban foglaltakat, azt is állították, hogy ténylegesen egyetlen jegyző sem látott el jegyzői feladatokat. Álláspontjuk szerint, mivel az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdése alapján a jegyzői tisztség „alaptörvényi intézmény, így az azt tartalommal kitöltő, idézett házszabályi rendelkezés megsértése a korábbiakban hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel egyben alaptörvény-ellenességet, illetve közjogi érvénytelenséget eredményez”.

[9] 2.2. A Kbtv. és a Kbhtv. tárgyában benyújtott indítvány a közjogi érvénytelenség tárgyában részben szövegazonos a fent ismertetett indítvány érvelésével, de az alapvető tartalmi azonosság mellett a fenti törvények tekintetében állított közjogi érvénytelenség vonatkozásában további, illetve bővebb érvelést is előadott.

[10] A jegyzői közreműködés kapcsán a fent ismertetett érvelésen túlmenően az indítványozók rögzítették: azon kívül, hogy a levezető elnök nem ült az elnöki emelvényen, nem voltak mellette a munkáját segítő jegyzők sem. Észrevételeik szerint az elnök munkáját a „gyakorlatban” más, jegyzőnek az Országgyűlés által meg nem választott országgyűlési képviselő segítette, aki ezért véleményük szerint ilyen funkcióban nem járhatott volna el. Álláspontjuk szerint az eljárás kizárólag akkor lett volna alkotmányos, „ha az Országgyűlés elnöke – az ülésen tapasztalható folyamatos rendzavarásra tekintettel – [az] ülést határozott időre felfüggeszti vagy berekeszti az Ogytv. 51. §-a szerint, és törvényes megoldást talál az ülés továbbfolytatására”. Emellett (mintegy megjegyzésképpen) vitatták a kérdéses ülésről készült, az Országgyűlés honlapján elérhető Országgyűlési Naplóban megtalálható hivatalos jegyzőkönyv azon tartalmát is, amely az elnök mellett (hivatalosan) jegyzői feladatokat ellátó két (kormánypárti frakcióhoz tarozó) jegyző személyére vonatkozott, mivel véleményük szerint ezek a személyek ténylegesen nem láttak el a döntéshozatalok ideje alatt jegyzői feladatokat.

[11] A szavazás lebonyolítási módja tekintetében, az Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdésének a határozatképességre vonatkozó előírásainak hivatkozása mellett, a már ismertetett érveken túlmenően az indítványozók, utalva egy, állításuk szerint „az Országgyűlés belső szabályzataként kezelendő” ismertetőre, szintén aggályosnak tartották annak „kártya nélküli” üzemmódban való gépi lebonyolítását. Az ismertető általuk indítványban is idézett szövege értelmében álláspontjuk szerint szavazni csak a képviselői chipkártya behelyezését követően, a kártya segítségével lehet. Ha ez nem történik meg, akkor véleményük szerint a szavazógép nem működik megfelelően, mivel az országgyűlési képviselő szempontjából „[E]z azt jelenti, hogy technikailag akár más is szavazhatott helyette”. Amellett, hogy ezzel összefüggésben a jelenlét, ezen keresztül pedig a határozatképesség megállapíthatóságát is vitatták, utaltak arra is a beadványban, hogy „az sem zárható ki, hogy a jelenlévő képviselők esetleg a hiányzók nevében adhattak le szavazatokat”, ami azért aggályos, mert az Ogytv. 28. § (5) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselő a képviselői jogait személyesen gyakorolja.

[12] Észrevételezték továbbá, hogy „a szavazási eredmények rendszerint az adott gombnyomás után mindig azonnal láthatóak voltak a parlament hivatalos honlapján, azonban a szóban forgó szavazások eredményei nem kerültek fel rögtön a honlapra, így az ülés ideje alatt sehol nem lehetett látni, mit fogadtak el, ez csak jóval később lett nyilvános. Felmerül tehát, hogy az eredményeket manipulálták”.

[13] Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatára utalva az indítványozók a jogállamiság és jogbiztonság elvének, valamint az eljárásjogi garanciák fontosságára utalva kibontották, hogy értelmezésük és az idevágó gyakorlat szerint milyen elvi megfontolások alapján minősül egy törvény elfogadása közjogilag érvénytelennek. Ennek értelmében közjogi érvénytelenséget eredményez az Országgyűlés működésére vonatkozó olyan szabálynak a megsértése, amely alaptörvényi alappal rendelkezik. Erre tekintettel abban az esetben, ha az Országgyűlés tárgyalásának rendjét a házelnök, illetve a levezető elnök nem az Ogytv.-ben meghatározottak szerint biztosítja, az véleményük szerint egyben az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének megsértésére is vezet, amely így mint eljárási szabálysértés az ekként elfogadott törvény közjogi érvénytelenségére vezet, mivel „[c]sak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.]. Utaltak továbbá az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlatára, amely alapján azonban nem minden egyes jogalkotási eljárási szabály megszegése vezet érvénytelenségre; azt, hogy az adott szabályszegés súlyosságánál fogva eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróság mindig eseti mérlegeléssel dönti el {vö. 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207., 44/2012. (XII. 20.) AB határozat [18]–[19]}.

[14] Kifejtették, hogy mivel (az Ogytv.,) a Házszabály, a jogalkotási törvény és más törvények előírásai alkotmányossági szempontból eltérő súlyúak, ezért maga az Alkotmánybíróság mérlegeli az eljárási szabálytalanság sajátosságait, illetőleg súlyát, és ezek alapján határoz a norma esetleges megsemmisítéséről. Véleményük szerint annyi azonban mindenképpen kijelenthető, hogy a Házszabály lényeges, garanciális rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését és 4. cikk (1) bekezdését, tehát közjogilag érvénytelen, ami megalapozza a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár visszamenőleges hatályú – megsemmisítését (vö. Abh., Indokolás [68]).

[15] Utaltak arra is, hogy az Alkotmánybíróság korábban már egyértelműen elhatárolta, hogy kizárólag a garanciális rendelkezések megsértése eredményez közjogi érvénytelenségre visszavezethető alkotmányellenességet, továbbá, hogy ezeknek a garanciális eljárási szabályoknak is az alkotmányra (Alaptörvényre) visszavezethetőnek kell lenniük. Az indítványozók a korábbiakban említetteken kívül számos más, az Alkotmánybíróság által korábban hozott döntésre is hivatkoztak érvelésük alátámasztására [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat].

II.

[16] 1. Az Alaptörvénynek a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban az indítványokban hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam”

„4. cikk (1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”

„5. cikk […] (2) Az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ.

[…]

(5) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van.

[…]

(7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

III.

[17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak – illetve a jelen eljárásban kizárólag azok elfogadása módjának – az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítványokat 56, illetve 55 országgyűlési képviselő írta alá, azok megfelelnek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítványok eleget tesznek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazzák azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályokat, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályok elfogadásával kapcsolatos eljárást miért tartják ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet a támadott törvények – közjogi érvénytelenségen alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

IV.

[18] Az indítványok nem megalapozottak.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy a jelen ügyben vizsgált problémával, vagyis az Országgyűlés ülésén a már elfogadott napirendnek megfelelő döntéshozataloknak az Országgyűlés elnöke, illetve a levezető elnök elnöki pulpitusra történő feljutásának fizikai ellehetetlenítésével történő megakadályozására tett kísérlettel, illetve az ennek okán a parlamenti patkóból történő ülésvezetéssel korábban még nem találkozott. Az indítványokban a közjogi érvénytelenség indokaként megjelölt döntéshozatali eljárási mód alkotmányosságának megítélésekor ezért az azt közvetlenül kiváltó egyéb körülményekre, magatartásokra, valamint azoknak a törvényhozás mint hatalmi ág alkotmányos és demokratikus működésére gyakorolt hatására is figyelemmel kellett lennie.

[20] Ezzel összefüggésben elsőként az Alkotmánybíróság utal a törvényhozó hatalmi ág Magyarországon mint modern demokráciában betöltött, az alkotmányosság elveinek megfelelő működésének jelentőségére és az azzal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezésekre, valamint a vonatkozó alkotmányos jelentőségű megállapításokra. Ennek keretében számba vette a magyar alkotmányos jogfejlődés e téren elért eredményeit, vagyis tekintettel volt az Alaptörvény Nemzeti hitvallása által hivatkozott, és az *R)* cikk (3) bekezdésében kötelező értelmezési alapelvként előírt történeti alkotmány vívmányaira is.

[21] A formalizált törvényhozási eljárási szabályok meghonosodása a jogfejlődés során hazánkban és külföldön egyaránt magával hozta azoknak, az összefoglaló néven obstrukciónak nevezett magatartásoknak a megjelenését is, amelyek révén a parlamentben kisebbségbe került politikai erők időről-időre megpróbáltak egyes politikai céljaik elérése érdekében – legtöbbször a visszaélésszerű joggyakorlás határait feszegetve – eredeti rendeltetésüktől eltérően élni a rendelkezésükre álló, formailag jogszerűnek tekinthető lehetőségeikkel. Történelmileg ezen változatos magatartási formákkal együtt jelentek meg az azok „letörésére” irányuló, az eljárási szabályok megváltoztatásában, esetenként azonban (akár rendészeti jellegűnek tekinthető, mégis) jogellenes magatartásokban megnyilvánuló törekvések is. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy elbírálása kapcsán az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján történteket ezen előzmények ismeretében vizsgálta.

[22] Az Alkotmánybíróság elöljáróban megállapítja továbbá, hogy bár – az indítványozók által is hivatkozott, és az elbírálás során az Alkotmánybíróság által is figyelembe vett – a közjogi érvénytelenséggel összefüggésben a korábbi alkotmánybírósági döntésekben elvi éllel tett fontos alkotmányossági megállapítások rögzítésének jelentős részére még az Alkotmány hatálya alatt és annak szabályaival összefüggésben került sor, azok – egyrészt az alkotmányosság elveivel kapcsolatban az Alaptörvényben is fennálló tartalmi azonosság, másrészt azoknak az Alaptörvény hatálybalépését követően az alkotmánybírósági gyakorlatban történt megerősítése (összefoglalóan pl. Abh.) okán – a jelen ügyben is felhasználhatóak [13/2013. (VI. 17.) AB határozat].

[23] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában hivatkozott, és az *R)* cikk (3) bekezdésében kötelező értelmezési alapelvként előírt történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmánya a parlament (az Országgyűlés) intézményének létrejötte és közjogi szerepe. Bár alkalmi előképe már III. András uralkodása alatt megjelent, Zsigmond király korától szinte megszakítatlanul, intézményes formában létezik. A törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló 1790. évi XII. törvénycikk kimondta, hogy „a törvények alkotásának, eltörlésének, s magyarázásának hatalma […] a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, […]”.

[24] A parlamenti vita és döntéshozatal a rendiség korának századaira visszanyúló múlttal rendelkezik, és szerepe az Országgyűlést az uralkodó mellett az állami alkotmányos élet központi tényezőjévé tette. Az 1848-as törvények pedig megteremtették azt a modernkori parlamentarizmust, amely az abszolutizmus és a rövidebb-hosszabb diktatúrák idejét leszámítva a magyar alkotmányos állami élet meghatározójává vált. Így az állam alkotmányos működése a XX. század első felében rövid megszakítással – annak 1920-as helyreállítását követően ismét – mindvégig parlamentáris keretek között zajlott, és e keretek az ország 1944-es német megszállásáig töretlenül fenn is maradtak. Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy az ezt követő nemzetiszocialista és kommunista uralmat a történeti alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztéseként tekinti, de a rendszerváltozást követő, az 1990. május másodikától kezdődő, az Alaptörvény által Magyarország új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének tekintett időszakot szintén a parlamentarizmus eszméjéhez, az első szabadon választott népképviselet megalakulásához köti. Az Alaptörvény tehát már – az Országgyűlésre vonatkozó tételes rendelkezései mellett, illetve azokat megelőzően – az eszmei tartalmának kereteit kijelölő részében hitet tesz a népképviselet elvén alapuló, demokratikus szabályok mentén működő törvényhozó hatalom mellett.

[25] Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az Országgyűlés törvényes és alkotmányos működése a jogállamiság, az alkotmányos hatalomgyakorlás egyik kulcsa Magyarországon. Erre tekintettel kiemelt jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az ott meghatározott feladatait és jogköreit az Ogytv.-ben és a Házszabályban részletezett előírásoknak megfelelően gyakorolja, és, hogy azokat mindenkor gyakorolni is tudja. Ez történeti alkotmányunk egyik olyan vívmánya, amelyen nemcsak a hatalommegosztás és a törvények meghozatalának képessége, hanem magának az államnak az alkotmányos működése nyugszik.

[26] 1.2. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapításai, gyakorlata

Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a törvényalkotás alkotmányos és demokratikus működésével, illetve az ennek sérelmén alapuló közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos korábbi gyakorlatát, legfontosabb megállapításait. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vonatkozó gyakorlatában korábban tett lényeges megállapítások nagyobbik részét még az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott döntések tartalmazzák. Az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatában a törvényhozási eljárás szabályainak közjogi érvénytelenséget eredményező sérelmére hivatkozással leggyakrabban a sarkalatosságra vonatkozó előírások megsértésének kérdésköre jelent meg, mint olyan, az elfogadással kapcsolatos eljárási hiba, amely már önmagában is megalapozza az így elfogadott törvény vagy törvényi rendelkezés közjogi érvénytelenségének megállapítását [ilyen megállapítást legutóbb lásd: előzetes normakontroll eljárásban az 1/2017. (I. 17.) AB határozat].

[27] A jelen vizsgálat tárgyát képező eljárások tekintetében az indítványozók azonban nem az Alaptörvény ilyen ügyekben érintett *T)* cikkének, hanem a jogállami klauzulát tartalmazó *B)* cikk (1) bekezdésének, illetve az 5. cikkének az Országgyűlés működésével kapcsolatos egyes előírásokat tartalmazó (2) és (7) bekezdéseinek sérelmét állították, érvelésükben hivatkozva továbbá ezen cikk (5) bekezdésére is.

[28] Ezen összefüggések alapján az Országgyűlés kifogásolt működését az Alkotmánybíróságnak olyan – jórészt az indítványokban is hivatkozott – korábbi döntésekre tekintettel kellett lefolytatnia, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépését követően összefoglalóan az Abh. tekintett át és erősített meg (lásd: Indokolás [64]–[79]). Annak ellenére, hogy az Abh. a demokratikus hatalomgyakorlás és a jogalkotás észszerű rendjének garanciái tekintetében a korábbi gyakorlat áttekintését és a benne foglalt megállapítások megtételét elsősorban az akkor vizsgált törvényjavaslat és a hozzá benyújtott módosító javaslatok országgyűlési képviselők általi megismerhetősége, az azon alapuló érdemi vita és a megalapozott döntéshozatal időszerűségi követelményei tekintetében tartotta szükségesnek, az Abh.-ban érvényesített szempontok az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben is megfelelően irányadók.

[29] Az Alaptörvény *B)* cikke értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam; a közhatalom forrása pedig a nép, ami a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris demokrácia. Mindezekre tekintettel az országgyűlési választásokon demokratikusan megválasztott képviselők az ország egésze szempontjából leglényegesebb közhatalmi döntéseket a köz érdekében, az őket megillető jogok és terhelő kötelességek szem előtt tartásával, a választópolgárok közössége és képviselőtársaik véleményének kellő megfontolásával, az Ogytv.-ben és a határozati házszabályi rendelkezésekben [egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, a továbbiakban: HHSZ.] foglalt működési szabályok és tárgyalási rend megtartásával hozzák meg. „A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása” (Abh., Indokolás [66]).

[30] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alaptörvény elfogadására irányuló javaslat indokolását idézve azt is leszögezte, hogy „[A]lkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszert. Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.” Ennek keretében mint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének, végső soron az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania (amennyiben azt az Országgyűlés maga nem biztosítja kellőképpen), hogy a parlamenti döntéshozatal az erre vonatkozó szabályoknak megfeleljen (lásd: Abh., Indokolás [66]).

[31] Az Abh. is megerősítette azt a már a korábbi döntésekben is megjelenő álláspontot, hogy a „Házszabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére. Mindezekből ugyanakkor az is következik, hogy az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok alapján megválasztott országgyűlési képviselők demokratikus legitimitását, és az általuk szabályszerűen megalkotott törvények érvényességét formai alapon senki nem vonhatja kétségbe, azok mindenkire kötelezőek [R) cikk (2) bekezdés]” (Abh., Indokolás [68]–[69]).

[32] Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak, mint minden hasonló esetben, azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozók által kifogásolt döntéshozatali eljárások során történt-e olyan, az Ogytv.-ben vagy a HHSZ.-ben foglalt lényeges garanciális eljárási szabálysértés, ami a támadott törvényi rendelkezések közjogi érvénytelenségét eredményezné. (Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó megállapításait az Indokolás IV.2. pontjában fejti ki részletesen, Indokolás [40] és köv.) Az Alkotmánybíróság – hivatkozva a 11/1992. (III. 5.); 29/1997. (IV. 29.); 52/1997. (X. 14.); 39/1999. (XII. 21.); 10/2001. (IV. 12.); 8/2003. (III. 14.); 16/1998. (V. 8.); 30/1998. (VI. 25.); 50/2003. (XI. 5.) és a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatokban foglaltakra – megerősítette az azzal kapcsolatos korábbi megállapításait is, hogy a törvényalkotási folyamat során az eljárási garanciák betartásának követelménye a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakad, ezért a (súlyos) eljárási szabálytalanság megalapozhatja egy jogszabály közjogi érvénytelenségét (Abh., Indokolás [72]–[74]; [77]–[79]). Ezzel összefüggésben ugyanakkor megerősítette azt a korábbi, a 109/2008. (IX. 26) AB határozatban is rögzített gyakorlatát is, amely szerint azonban „a Házszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.”, hanem „a Házszabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak […]”, és mint ilyenek, a jogalkotás menete szempontjából lényeges, garanciális tartalmú előírásokat tartalmaznak (Abh., Indokolás [75]).

[33] 1.3. Az obstrukció, és annak megakadályozása

Amint arra az Alkotmánybíróság fentebb már utalt, a történelmi jogfejlődés a jogalkotás területén a formalizált eljárási szabályok elterjedéséhez, és ezzel együtt a parlamenti kisebbségek jogainak rögzítéséhez is vezetett. Mindezek mellett a modern kori parlamentek időszakától megjelentek olyan magatartások, amelyek célja – meghatározott politikai célok ily módon történő elérése érdekében – elsődlegesen a parlamenti (kormányzó) többség tevékenységének akadályozására, végső fokon a döntéshozatal ellehetetlenítésére irányulnak; ezeket a magatartási formákat nevezzük összefoglalóan obstrukciónak. Az Alkotmánybíróság a jelen ügy sajátosságaira tekintettel szükségesnek tartotta a jogirodalom és a saját korábbi gyakorlata általánosan elfogadott megállapításai alapján áttekinteni az obstrukció, illetve az annak megakadályozására irányuló törekvések alkotmányos összefüggéseit.

[34] A választásokon képviselethez jutó politikai erők eltérő politikai motivációkkal, preferenciákkal rendelkeznek. Ezek érvényre juttatásának elsődleges helyszíne a parlament, módja pedig a legfőbb jogi kereteket kialakító törvényeknek (adott esetben az alkotmánynak) az elfogadása. Mivel mindezek kapcsán a parlament egyben a politikai viták lefolytatásának is a legfontosabb helyszíne, az itt folyó jogalkotás legfontosabb vezérlő elve a tárgyalási elv. A demokratikusan működő törvényhozó szerv tárgyalási elven nyugvó működési szabályai két fő alapelvet kell érvényre juttassanak (és ezért egyben céljuk ezek megfelelő egyensúlyának biztosítása is): egyrészt a tanácskozás demokratizmusának elvét, másrészt pedig a többségi döntés elvét. Ez a jellegzetesség ugyanakkor – a politikai érdekütköztetés mint lényegi tartalmi elem okán – gyakran vezet arra az eredményre, hogy a tanácskozás demokratizmusának elvét szolgáló, azt védő eljárási szabályok egyes parlamenti frakciók által történő – adott esetben visszaélésszerű – alkalmazása a törvényhozás munkájának funkcionalitása, észszerű működése ellen hat; végső soron a szükségesnek tartott döntések megszületését hátráltatja, vagy akadályozza. Ezeket a magatartásokat (mint pl. a beszédjoggal való visszaélést, vég nélküli ügyrendi indítványokat és név szerinti szavazásokat, más, a szakirodalomban technikainak nevezett eszközök alkalmazását) nevezzük összefoglalóan obstrukciónak, aminek célja a tárgyaláshoz kapcsolódó jogoknak elsődlegesen a tárgyalás elhúzása, időbeli kiterjesztése, végső fokon a határozathozatal meghiúsítása érdekében történő alkalmazása.

[35] Az obstrukció tehát formálisan jogszerű, ugyanakkor a modern parlamenti jogok által rendeltetésellenesnek tekintett képviselői magatartásokat jelent. A 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság maga is hasonlóan határozta meg az obstrukció fogalmát: „Az obstrukció a meglévő jogi eszközök formálisan jogszerű felhasználása abból a célból, hogy az adott téma tárgyalása elhúzódjon, döntés ne szülessék” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 409.]. Az Alkotmánybíróság szerint általánosságban a törvényhozó hatalmi ág észszerű, a tényleges jogalkotási tevékenységben megnyilvánuló működésének biztosításához fűződő alkotmányos érdek igazolhatóvá teheti egy adott parlament arra irányuló törekvését, hogy a többségi döntés elve ne szenvedjen indokolatlanul hátrányt a tanácskozás demokratizmusának elve javára. A modern parlamenti demokráciák működésére vonatkozó rendelkezések – köztük a hazai szabályozás is – általában (és az adott ország hagyományainak és politikai vitakultúrájának megfelelő eltérő mértékben) tartalmaznak is ilyen előírásokat.

[36] Magyarország vonatkozásában ennek alkotmányos alapja az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése. Szintén e rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben foglaltaknak megfelelő, zavartalan működés biztosítása és az Országgyűlés méltóságának megőrzése az Országgyűlés elnökének joga és kötelezettsége; ennek érdekében az Alaptörvény felhatalmazza az elnököt a házszabályi rendelkezésekben foglalt rendészeti és fegyelmi jogkör gyakorlására. Ezen eszközök alkalmazása tekintetében – a parlamenti véleménynyilvánítás szabadsága és annak korlátai összefüggésében – az Alkotmánybíróság a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy az Országgyűlés hatékony és zavartalan működéséhez olyan nyomós (köz)érdek fűződik, amely az egyes képviselői jogok bizonyos feltételek esetén történő korlátozását, vagyis a fegyelmi és rendészeti jogkör gyakorlását alkotmányosan igazolhatja {lásd: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17], [21]–[30] és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17]–[30]}.

[37] Ugyanezen esetek kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága a Karácsony és mások v. Magyarország ügyben hozott ítéletében szintén megállapította, hogy „139. […] míg a parlamentben folytatott viták szabadsága alapvető fontosságú a demokratikus társadalmakban, e szabadság nem korlátlan természetű. […] A véleménynyilvánítás szabadságának a parlamentben való gyakorlása a 10. Cikk (2) bekezdésében hivatkozott »kötelezettségekkel és felelősséggel« jár a parlament hatékony működésének biztosítása érdekében. E rendelkezés alapján a parlamenteknek jogukban áll cselekedni, amikor tagjaik a törvényhozás szokásos működésének rendjét megzavaró magatartást tanúsítanak. […] Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a Velencei Bizottság megfigyelte, hogy a legtöbb nemzeti parlamentben van lehetőség a képviselők belső fegyelmi szankcionálására”. Leszögezte továbbá, hogy: „146. Erre figyelemmel a Bíróság szerint túlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesíthesse küldetését a demokratikus társadalmakban.”

[38] Mindezeket erősíti a Velencei Bizottság „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” szóló jelentése is [CDL–AD (2010)025.]. Az ebben foglaltak szerint: „147. A politikai ellenzék alapvető kötelessége, hogy funkcióját a jogszabályok – többek között a nemzeti alkotmány, a polgári és büntetőjog, valamint a Parlament eljárásrendje – szerint lássa el. Az ellenzéki pártok javasolhatják a jogszabályok módosítását, de a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos törvényt, mint mindenki másnak. […] 153. A Velencei Bizottság a 2009-ben kiadott, a politikai pártokra vonatkozó helyes gyakorlatokat bemutató kódexében hangsúlyozta az ellenzéki pártok jogai és kötelességei közötti egyensúlyt: 53. […] Az ellenzéki funkció magában foglalja a hatóságok és hivatalnokok viselkedésének és eljárásainak szigorú szabályozását, vizsgálatát és ellenőrzését. A jó kormányzás elve szerint viszont az ellenzéki (és kormányzó) pártoknak tartózkodniuk kell az olyan gyakorlatoktól, amelyek ronthatják a demokratikus vita minőségét, és végső soron alááshatják az állampolgároknak a politikusokba és pártokba vetett bizalmát.”

[39] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hazai alkotmányos gyakorlat és a nemzetközi gyakorlat tükrében – megfelelő garanciák érvényesülése esetén, továbbá a konkrét szabály, vagy eset körülményeit gondosan mérlegelve – egyaránt igazolható lehet az egyes parlamentek arra irányuló törekvése, hogy a zavartalan és demokratikus működés biztosítása érdekében az obstrukciót megakadályozzák, vagy az ilyen célzatú képviselői magatartásokat keretek között tartsák, esetleg fegyelmi előírásokkal szankcionálják.

[40] Nem minősülnek viszont obstrukciónak azok a magatartások, amelyek jogszerűnek még formai értelemben sem nevezhetők. Ilyen magatartás esetén előállhat olyan jogellenes helyzet, amikor a rendeltetésszerű működés helyreállítása azonnali megoldást követel, de adott esetben sem a „rendes” eljárásra, sem pedig a fegyelmi-rendészeti jellegű intézkedésekre vonatkozó szabályokban arra nézve konkrét előírás nem található. Az ilyen helyzetek kezelésére irányuló magatartásokkal szemben is alkotmányos elvárás, hogy az ne járjon sem az észszerű és demokratikus működés elvének, sem pedig – az Alkotmánybíróság fent részletezett gyakorlatának megfelelően – a képviselői jogok, vagy lényeges eljárási szabályok sérelmével. Ilyen esetben két lehetséges megoldás is szóba jöhet. Egyrészt – bár ez megakasztja magát a tényleges működést – sor kerülhet az adott ülés megszakítására, és az üléstermi rendnek a képviselettel rendelkező politikai erők egyeztetésén alapuló helyreállítása érdekében az adott parlament erre jogosult testületének vagy szervének összehívására (illetve, amennyiben szükséges a megfelelő és jogszerű rendészeti intézkedések megtételére). Másrészt viszont – amennyiben az nem párosul az Alaptörvény sérelmét okozó eljárással – a fennálló helyzet kezelése az ülés folytatása mellett sem kizárt. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a konkrét eset kapcsán a fentiek fényében azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozók által kifogásolt döntéshozatali mód az eddig kifejtett szempontoknak és alkotmányos elvárásoknak megfelelt-e.

[41] 2. Az indítványok egyes elemei

Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság az indítványok különböző érveit egyenként megvizsgálva az alábbiakat állapította meg.

[42] 2.1. Ülésvezetés a patkóból, a feljutás megakadályozása, rendészeti jogkör, Ogytv. 51. § Az indítványok álláspontja szerint a parlamenti patkóban található képviselői székéből az elnök az ülést nem nyithatta volna meg, a levezető elnök pedig nem vezethette volna, mivel álláspontjuk szerint a vonatkozó előírások szerint ezt csak az elnöki pulpitusról tehették volna meg. Az indítványozók ezt a kifogásukat az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének sérelmével hozták összefüggésbe. A beadványok az elnöki székből való ülésvezetést mint törvényi követelményt az Ogytv.-nek a tárgyalási rend fenntartásával és a fegyelmi jogkörrel kapcsolatos szabályai között található 51. §-ából tartották levezethetőnek. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az elnöki emelvénytől eltérő helyről történő ülésvezetéshez vezető okokat, illetve az Ogytv. 51. §-ának rendelkezéseit vizsgálta.

[43] Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapjának jegyzőkönyvéből kiderül – és ezzel ellentétes állítást az indítványok sem fogalmaztak meg –, hogy az elnöki emelvényre való feljutást ellenzéki képviselőcsoportokhoz tartozó, illetve független képviselők az utat elállva, fizikailag ellehetetlenítették. A feljutásra tett eredménytelen kísérletet követően, a patkóban helyet foglalva, hordozható mikrofon használatával került sor az ülés megnyitására az elnök, illetve az ülésvezetésre a levezető elnök részéről.

[44] Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben leszögezi, hogy az obstrukcióval kapcsolatban a IV.1.3. pontban kifejtettek szerint (Indokolás [33] és köv.), annak fogalmi eleme a képviselői jogok, illetve a meglévő jogi eszközök formálisan jogszerű felhasználása. Formálisan sem tekinthető azonban jogszerűnek az olyan képviselői magatartás, amely arra irányul, hogy fizikai úton megakadályozza az elnöki pulpitusról való ülésvezetést. Ilyen képviselői magatartás előfordulásának lehetőségével az Országgyűlés működésére vonatkozó törvényi, vagy határozati előírások nem számolnak, és az a törvényhozó hatalom működésének a IV.1. pontban (Indokolás [19] és köv.) kibontott alkotmányos elveivel is szöges ellentétben áll.

[45] Bár az Alkotmánybíróság szokatlannak tartja az olyan indítványozói érvelést, amely a jogszerűtlen indítványozói magatartás jogszerű szankcionálásának elmaradását kifogásolja, megvizsgálta az Ogytv. indítványozók által hivatkozott 51. §-át, illetve annak alkalmazhatóságát. Az Ogytv. „18. A tárgyalási rend fenntartása, a fegyelmi jogkör” címe (45–52. §) az Országgyűlés ülésének zavartalan lefolytatásával, illetve az ennek biztosítása érdekében alkalmazható intézkedésekkel kapcsolatos szabályokat tartalmazza (a házelnök rendészeti jogkörét pedig a 19. címben foglalt rendelkezések). Az 51. § a tanácskozás lefolytatását lehetetlenné tevő rendzavarás esetére teszi lehetővé az ülést vezető elnök számára az ülés határozott időre történő felfüggesztését vagy berekesztését, továbbá az ülés folytatásával és újbóli összehívásával kapcsolatos előírásokat is tartalmaz. A vizsgált rendelkezés kimondja, hogy ha az ülést vezető elnök a határozatát (a rendzavarás okán) nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket. Ebben az esetben az ülés megszakad, aminek következtében az ülés csak akkor folytatható, ha a házelnök újból összehívja azt. Az indítványozók érvelése szerint az utóbbi szabályból az következik, hogy amennyiben az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadásához és újbóli összehívásának kötelezettségéhez vezet, az egyben azt is jelenti, hogy az ülés levezetésére máshonnan, mint az elnöki székből, eleve nem is kerülhet sor.

[46] Az Alkotmánybíróság az indítványozók ezen következtetésével nem értett egyet. Bár az indítványokban ezzel kapcsolatban felhozott érvek annyiban helytállóak, hogy valóban van funkcionális jelentősége az elnöki emelvényről történő ülésvezetésnek (onnan jobban átlátható az ülésterem, az elnök szavazókártyájának behelyezése szükséges az elektronikus szavazó berendezés teljes körű funkcióinak eléréséhez), az önmagában nem tekinthető olyan garanciális követelménynek, aminek hiánya a képviselői jogok érvényesülését biztosító ülésvezetést ellehetetlenítené. Az elnök és a jegyzők rendszerinti helye, a pulpitus használata alapvetően praktikus célokat szolgál.

[47] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint különösen nehezen lehet helytálló az ülésvezetés helyével kapcsolatos olyan indítványozói kifogás, amely az elnöki emelvényre való feljutás hiányát magával az indítványozók magatartásával indokolja. Ezért ebben a tekintetben az Alkotmánybíróságnak kizárólag azt kellett vizsgálnia, hogy található-e olyan eljárási szabály, amely a máshonnan történő ülésvezetést kifejezetten kizárná, vagy, hogy a tényleges ülésvezetés egyéb okból sértette-e a vele szembeni alkotmányos követelményeket. Az Ogytv. 51. §-ának szövegéből az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem vezethető le, nem következik kényszerítően, hogy az ülés – amennyiben egyébként az ülésvezetés a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak megfelel – máshonnan, mint az elnöki székből ne lenne vezethető. Abból mindössze annyi következik, hogy egyetlen speciális esetben – amikor az ülésvezetés megkezdésére ugyan az elnöki székből sor került, de a tanácskozás folytatását ellehetetlenítő rendzavarás miatti határozatát az elnök nem tudja kihirdetni – az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadást eredményezi. Az indítványozók érveik alátámasztása érdekében más rendelkezésre ebben az összefüggésben nem hivatkoztak.

[48] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá az Ogytv. 51. §-ával kapcsolatos érvek kapcsán, hogy nem helytálló az indítványozók azon megállapítása sem, hogy e rendelkezés alapján az elnök csak abban az esetben járt volna el törvényesen, ha az ülést a rendzavarásra tekintettel felfüggeszti, vagy berekeszti. Az érvelés logikájának helytállóságát feltételezve az az önellentmondás következne ugyanis, hogy az elnök ilyen határozatot is csak az emelvényről jelenthetett volna be, vagy annak bejelentés nélküli elhagyása jelenthette volna az ülés megszakadását, oda azonban a képviselők magatartása okán nem tudott feljutni. Ez az indítványozói érv tehát már csak azért is nehezen értelmezhető, mivel az indítvány szelleméből kiindulva, amennyiben ülésvezetés kizárólag az emelvényről történhet – mivel már az ülésnap megnyitására is a patkóból került sor – elméletileg felfüggeszthető vagy berekeszthető ülés sem lehetett (volna).

[49] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók által hiányolt döntési lehetőségek elrendelése tekintetében megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés az ülést vezető elnök számára mérlegelést biztosít. Amennyiben tehát a levezető elnök úgy ítéli meg, hogy az adott rendzavarás következtében az ülés szabályszerű levezetése nem vált lehetetlenné, annak felfüggesztésére vagy berekesztésére – akár jogszerű fegyelmi intézkedések esetleges későbbi alkalmazása mellett, vagy annak ellenére – sem köteles. Önmagában az országgyűlés elnöke részére biztosított fegyelmi és rendészeti jogkörök megengedőbb (az országgyűlési képviselőkre, vagy a parlamenti munka folyamatosságára nézve adott esetben kedvezőbb) alkalmazása nem vezet közjogi érvénytelenségre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ogytv. 51. §-ával kapcsolatos indítványozói érveket nem találta megalapozottnak, ezért az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének az Ogytv. 51. §-ával összefüggésében állított sérelme nem volt megállapítható.

[50] 2.2. A jegyzők közreműködése

Az indítványozók az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésének az Ogytv. 5. § (2) bekezdése rendelkezéseinek megsértésén alapuló sérelmére is hivatkoztak az Országgyűlés jegyzőinek az érintett ülésen való, általuk sérelmezett közreműködése (az indítványok érvelése szerint inkább annak hiánya) okán. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.

[51] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése azt az általános alkotmányos előírást tartalmazza, hogy az Országgyűlés köteles a tagjai sorából elnököt, alelnököket, és jegyzőket választani, míg az Ogytv. 5. § (2) bekezdése alapján a már megválasztott jegyzők közül az egyes üléseken a házelnök által meghatározott sorrendben egyidejűleg kettő, lehetőleg egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó jegyző teljesít szolgálatot. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jegyzők megválasztására szabályszerűen és a jelen ügyben vizsgált ülésnap eseményeitől függetlenül, korábban, az alakuló ülésen már sor került. Erre tekintettel az indítványokban hivatkozott alaptörvényi rendelkezés sérelme nem volt megállapítható.

[52] Az Ogytv. 5. § (2) bekezdése alapján az egyidejűleg az adott ülésen szolgálatot teljesítő jegyzők közül az egyik lehetőleg ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozik. Az ülésről készült hivatalos jegyzőkönyv tanúsága szerint az adott ülésen szolgálatot teljesítő mindkét jegyző kormánypárti képviselőcsoport tagja volt. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban ismét utal rá, hogy az indítványozók által hivatkozott rendkívüli körülmények ellenzéki képviselőcsoportoknak, a korábban elfogadott napirend szerinti ülés lebonyolításának megakadályozására irányuló magatartása miatt álltak elő. Erre utal az Országgyűlés által 2018. december 12-én közzétett sajtóközlemény is, miszerint „Az Országgyűlés elnöke – figyelemmel arra, hogy láthatóan az ellenzéki jegyzők egyike sem kívánta ellátni jegyzői feladatait – az országgyűlési törvény 5. § (2) bekezdésében foglalt jogkörével és felhatalmazásával élve két kormánypárti jegyzőt jelölt ki az ülésvezetésben történő közreműködésre.” Az indítványozók által hivatkozott törvényi rendelkezés a „lehetőleg” szófordulattal lehetővé teszi a házelnök számára, hogy szükség esetén az elsődlegesen követendő főszabálytól eltérően, kormánypárti jegyzőket kérjen fel a feladatok ellátásra. Mindezek alapján – az eset összes körülményeinek mérlegelésével – az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a vizsgált esetben a jegyzői kijelölésre nem visszaélésszerűen, hanem kényszerítő okok következtében került sor, így az nem tekinthető a hivatkozott törvényi előírás megsértésének, ezáltal közjogi érvénytelenség megállapítását sem eredményezheti.

[53] Azzal az indítványozói érveléssel kapcsolatosan, hogy állításuk szerint a levezető elnök munkáját más, jegyzőnek az Országgyűlés által meg nem választott képviselő (is) segítette, az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eljárási szabályok ezzel kapcsolatban tiltást nem fogalmaznak meg. Ezzel összefüggésben utal az Ogytv. 5. § (3) bekezdésére is, amely – arra az esetre nevesítetten, ha jegyzők az ülésen nem állnak kellő számban rendelkezésre – ezt az ülésvezető elnök számára kifejezetten is lehetővé teszi. Az előbbiektől függetlenül utal az Alkotmánybíróság arra, hogy az indítvány nem jelölte meg, hogy a kifogásolt képviselői „segítség” ténylegesen miben nyilvánult meg, hogyan hozható összefüggésbe az ülésvezető elnök által elrendelt géppel történő szavazási móddal; mellyel kapcsolatban – annak természetéből és az Ogytv. jegyzői feladatokat meghatározó 5. § (1) bekezdésének rendelkezéseiből adódóan – tényleges, konkrét jegyzői feladat egyébként sem adódik. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt a közreműködést nem tartotta lényeges eljárási szabályt sértőnek, és az elfogadott törvények közjogi érvénytelenségét ezen indítványozói érv alapján sem tartotta megállapíthatónak.

[54] 2.3. Kártya nélküli üzemmód

Az indítványok az elnöki emelvény használatának mellőzésével történő ülésvezetéssel összefüggésben – az Ogytv. 28. § (5) bekezdésére hivatkozva – azt is sérelmezték, hogy a támadott törvények elfogadása során szerintük a szavazó berendezések nem működtek „megfelelően”. A berendezések ugyanis az egyes képviselői chipkártyákhoz hozzárendelt, ún. „kártyás” üzemmódban akkor működhetnek, ha a levezető elnök a saját kártyáját az elnöki széknél található berendezésbe szintén behelyezi. Mivel erre nem kerül(hetet)t sor, a szavazógépek ún. „kártya nélküli” üzemmódban működtek, amit az indítványozók az említett törvényi rendelkezésben foglalt, a képviselői jogok személyesen történő gyakorlásának kötelezettségét főszabályként előíró rendelkezés (lehetséges) sérelmeként értelmeztek. Az indítványozók „észrevételt tettek” továbbá azzal kapcsolatban, hogy a szavazási eredmények – állításuk szerint a szokásostól eltérően – nem voltak azonnal elérhetőek a parlament hivatalos honlapján. Álláspontjuk szerint ez alapján „[F]elmerül tehát, hogy az eredményeket manipulálták”.

[55] Az Alkotmánybíróság ezekkel az indítványelemekkel kapcsolatban áttekintette a szavazásra vonatkozó törvényi és házszabályi rendelkezéseket. Az Ogytv. a szavazás tekintetében kizárólag az azokon való jelenlét, az esetleges megismétlés, a nyílt vagy titkos szavazás, az egyes esetekben szükséges szavazati arány, illetve a szavazási rend megsértése (mint egyes fegyelmi és rendészeti intézkedéseket megalapozó magatartásra), valamint a szavazások eredményének kihirdetése és közzététele tekintetében tartalmaz előírásokat. A szavazás módjára vonatkozó szabályokat ezen túlmenően a HHSZ. IV., „A SZAVAZÁS” Fejezetében található 24–26. §-ok tartalmaznak. A 24. § alapján szavazni „igen”, „nem” vagy „tartózkodom” nyilatkozattal lehet, a szavazás eredményét az ülést vezető elnök hirdeti ki. A 25. § a nyílt szavazással (ami történhet kézfelemeléssel, vagy gép alkalmazásával) kapcsolatos, a 26. § pedig a titkos szavazással (szavazólap és urna használatával történik) kapcsolatos részletszabályokat tartalmazza.

[56] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vonatkozó házszabályi rendelkezések a gépi szavazás alkalmazását, különösen pedig a szavazó berendezéseknek az indítványozók által „kártyásként” nevezett üzemmódban történő használatát sehol sem írják elő kötelező jelleggel, ugyanakkor megállapítható, hogy bizonyos esetekben (pl. titkos szavazás esetén) ilyen eljárás alkalmazása funkciójával ellentétes is lenne, sőt garanciális szabály sérelmét is eredményezhetné. Megállapította továbbá, hogy az indítványokban idézett, a chipkártya használatával összefüggésben az országgyűlési képviselők számára az Országgyűlés Hivatala által készített tájékoztató nem jogszabály, kötelező előírást nem tartalmaz, célja a képviselői munka támogatása az azt segítő informatikai alapú rendszer működésének ismertetése révén.

[57] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság külön megvizsgálta, hogy feltárható-e olyan alkotmányos érdek, ami a „rendes” jogalkotási eljárásban kényszerítően igényelné az egyes törvényjavaslatok elfogadásának ilyen üzemmódban működő szavazógép használata révén történő lebonyolítását, illetve hogy az milyen viszonyban áll a képviselői jogok személyes gyakorlására vonatkozó előírással. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán az alábbi következtetésekre jutott.

[58] A személyes közreműködés a képviselők részéről alapvetően nem kizárólag a szavazáshoz, illetve annak módjához köthető előírás (pl. a beszédjog gyakorlása vagy főszabályként a bizottsági munka is személyes részvételhez kötött), ugyanakkor a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlásából levezethető elvárás. Az, hogy az országgyűlési képviselők ennek az elvárásnak a rájuk vonatkozó előírásoknak megfelelően eleget tegyenek, joguk, és egyben kötelezettségük is, amiért személyes (minimálisan politikai, erkölcsi) felelősséggel tartoznak. Miközben az Alkotmánybíróság szerint a szavazások tekintetében ezen alapelvnek feltétlenül érvényesülnie kell – mint arra korábbi ciklusokban számos alkalommal például szolgáltak azok, az adott esetben képviselői lemondást is eredményező esetek, amikor a más nevében történő szavazás kérdése felmerült –, a személyes joggyakorlás nem kizárólag a „kártyás” üzemmódban működő gépi szavazás útján lehetséges.

[59] Egyrészt az Országgyűlés rendszerváltozás utáni történetében a képviselői kártyához rendelten működő gépi szavazás alkalmazására eleve csak a chipkártyás rendszernek több parlamenti ciklussal a rendszerváltás után történő beszerelését követően nyílott mód, ez mégsem jelenti az azt megelőzően elfogadott törvények közjogi érvénytelenségét. Természetesen a kártya nélküli gépi szavazások idején sem volt megengedett, hogy a képviselők más – logikusan a körülöttük ülők – helyett szavazzanak; hasonló problémával már az első szabadon választott Országgyűlésnek szembesülnie kellett 1990-ben (lásd: az Országgyűlés 1990. július 2-i jegyzőkönyvének az 1990. június 19-i ülésén történtekkel kapcsolatban a Házbizottság által kiadott nyilatkozatot tartalmazó naplórészletét).

[60] Másrészt viszont megállapítható volt az is, hogy a más képviselő helyett történő szavazás lehetőségét a chipkártya bevezetése sem zárta ki. Amennyiben a kártya behelyezését követően egy képviselő az üléshelyét a chipkártya eltávolítása nélkül elhagyja, a közelben tartózkodó más országgyűlési képviselő a nevében a szavazatot a gomb megnyomásával változatlanul leadhatja. Ilyen esetre is volt példa az Országgyűlés történetében (2002-ben, 2003-ban, 2007-ben és 2009-ben is fordult elő hasonló eset). Az országgyűlési képviselők felelőssége tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint üzemmódtól függetlenül fennáll azért, hogy más képviselőhöz tartozó (akár a kártyájához, akár az üléshelyéhez rendelten működő) berendezésen szavazáskor ne nyomjon gombot. Emlékeztet rá továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a fegyelmi és rendészeti jogkörre (és felelősségre) vonatkozó előírások Ogytv.-ben történő megjelenése révén az ilyen magatartások mára már szankcionálhatóvá is váltak [lásd: Ogytv. 49. § (4) bekezdés, 51/A. § (1)–(2) bekezdései, 52. § (2) bekezdés, 53. § (1) bekezdés].

[61] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy túl azon, hogy az indítványok érvei a szavazással és annak eredményével kapcsolatban határozott állítást nem, csak felvetéseket, lehetőségeket („az sem zárható ki”, „felmerül tehát”, „megkérdőjelezi”) fogalmazott meg, amelyek elbírálásra egyébként is alkalmatlanok egy esetleges, a jelen indítványban foglaltakat megvalósító cselekmény megítélésére konkrét állítás esetén sem az Alkotmánybíróságnak lenne hatásköre. Egy megállapított szabálytalanság esetén – azonban akkor is csak abban az esetben, ha a megállapítottan más helyett leadott szavazatnak az adott indítvány elfogadására nézve kihatása volt – az Alkotmánybíróság adott esetben levonhatja a szükséges, az így elfogadott jogszabály közjogi érvényességét érintő következményeket, azonban magát a megállapítást még határozott állítás esetén sem jogosult megtenni. Az Országgyűlés üléséről készült, hitelesített jegyzőkönyv mint közokirat tartalma annak ellenkező bizonyításáig mindenkire, még az Alkotmánybíróságra nézve is kötelező, az azzal kapcsolatos esetleges bizonyítások lefolytatása pedig más közhatalmi szervek, hatóságok feladat és hatáskörébe tartozik.

[62] Figyelemmel az országgyűlési képviselők személyes közreműködési kötelezettsége, valamint az indítvány határozottsága körében fentebb kifejtettekre, továbbá a közokiratok valódiságának elvét tiszteletben tartva, az Alkotmánybíróság ezért az érintett ülés hitelesített jegyzőkönyvének azon megállapításaira utal, amelyek az Országgyűlés határozatképességével, illetve az indítványokban érintett törvényjavaslatokról történő szavazások eredményével kapcsolatosak. Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a jegyzőkönyv tanúsága szerint mind az Országgyűlés 2018. december 12-i ülése határozatképes volt, mind pedig az indítványokban érintett három törvény elfogadása során sor került az annak érvényességéhez szükséges számú – a négy szavazás során egyébként egymástól is eltérő arányú – szavazat leadására. A fentiekből következően, az indítványozók vonatkozó érvei alapján sem az Ogytv. 28. § (5) bekezdésének, sem az Alaptörvény azzal összefüggésben hivatkozott 5. cikke (5) bekezdésének sérelme nem volt megállapítható.

[63] Az indítványok által kifogásolt eljárások egyike sem valósította meg a házszabályok sérelmét, ezért az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésének és a 4. cikk (1) bekezdésének sérelme – melyet az indítványozók az Abh. érvelésével igyekeztek alátámasztani – eleve nem merülhet fel.

[64] 3. Összegzés

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott törvények alaptörvény-ellenességének közjogi érvénytelenség okán történő megállapítására és a hatálybalépésük visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

[65] Az Alkotmánybíróság az eset kapcsán szükségesnek látta hangsúlyozni, hogy bár az a polgári jogi alapelv, miszerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat, kifejezett alkotmányjogi tételként jogrendszerünkben nem jelenik meg, mégis a jogok jóhiszemű és rendeltetésszerű gyakorlásának elve egész jogrendszerünket áthatja. Emellett az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő ellehetetlenítésére irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvény-ellenes. Márpedig jogellenes magatartást a jog nem védhet, ahhoz jogszerzés nem társulhat, mert ez kifordítaná magából a jogállamot. Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ilyen törekvésekkel szemben – mivel a parlamentre épülő alkotmányos berendezkedésnek nincsen alkotmányos alternatívája – nem lehet közömbös. Az indítványok hivatkozásaira és az Alaptörvénynek a jelen határozatban értelmezett rendelkezéseire figyelemmel azonban nem vált szükségessé, hogy az indítványok elbírálására ezen alapvető princípiumokra építve kerüljön sor.

V.

[66] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság
elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,

alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[67] A határozatnak mind a rendelkező részét, mind indokolását támogatom, de fontosnak gondolom, hogy a döntés normatív alapja – a ratio decidendi – is lokalizálva megtalálható és kiemelhető legyen az indokolásból. Ez elmaradt, így a párhuzamos indokolásomban igyekeztem ezt lokalizálni, és kiemelni. Emellett kifogásom az indokolással szemben, hogy néhány helyen zavaróan felesleges indokolási részek vannak beiktatva, melyek semmilyen alátámasztási funkciót nem töltenek be. Így az Indokolás IV.1.1. pontjában (Indokolás [23]–[25]) a hosszú történelmi utalás ilyennek minősíthető megítélésem szerint. De az obstrukció jelenségének terjedelmes körbejárása a IV.1.3. pontban (Indokolás [33] és köv.) is ide sorolható. Ezek kihúzása mellett megítélésem szerint csak javulhatott volna a határozat minősége.

[68] Rátérve az indokolásban a ratio decidendi feltalálására és lokalizálására, én az ülés megszakítása helyett az elnök más helyről történő üléslevezetésére találtam erre jól elkülöníthető részt (IV.2.1. pont, Indokolás [42] és köv.), illetve az ellenzéki párthoz tartozó jegyzők mellőzése melletti ülésvezetés alkotmányosnak elismerésére (IV.2.2. pont). Ezek némi átalakítással a mostani ügynek az Alaptörvény konkretizálását lehetővé tevő hozadékainak tekinthetők, így ezek elkülönített felmutatását igyekszem megtenni a párhuzamos indokolásomban. Ezek mellett fontosnak látom, hogy mint a döntési ráció részét illesszük be a régi jogelvet, mely szerint „Senki nem alapíthatja jogát saját jogellenes tevékenységére.” Ez a megfogalmazás lemetszi a magánjogias részeket belőle, mert csak így fogható fel a magánjogon túli általános jogelvként, ahogy itt is a magánjogon túli jogterületről van szó.

[69] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 5. cikkének értelmezése körében megállapítja, hogy ha az Országgyűlés levezető elnöke úgy ítéli meg, hogy a felmerült rendzavarás következtében az ülés levezetése és a döntések feletti szavazás nem vált lehetetlenné, akkor annak felfüggesztésére vagy berekesztésére sem köteles, és a szavazást elrendelheti.

[70] Az Alkotmánybíróság szintén az 5. cikk értelmezése körében megállapítja, hogy ha az egyes ellenzéki képviselői csoportoknak a korábban elfogadott napirend szerinti ülés lebonyolításának megakadályozásra irányuló magatartása miatt ellenzéki pártokhoz tartozó jegyzők bevonására nincs mód, akkor e kényszerítő okok miatt alkotmányosnak ismerhető el az is, ha kivételesen mindkét jegyző az kormánypártok soraiba tartozik.

[71] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az Alaptörvény értelmezésében is irányadó a régi jogelv, mely szerint saját jogának alátámasztását és ennek igénylését senki nem alapozhatja saját jogellenes magatartására.

[72] A döntési ráció lokalizálása mellett felmerül még, hogy ennek kiemelését milyen fokban biztosítsuk a határozataink indokolásában. Elég, ha a testületi vitában erre erősebb figyelem irányul a jövőben, és a mindenkori tervezet határozattá érlelésének folyamata a döntési ráció mind pontosabb megfogalmazását szolgálja majd, de máskülönben formailag nincs szükség ratio decidendi kiemelésére? Vagy ezzel szemben, ha már a jövőbeli precedenserő legalább olyan fontos sokszor az alkotmánybírósági döntéseknél, mint a konkrét ügy eldöntése, akkor a jövőbeli döntések felé normatív erővel rendelkező döntési rációt érdemesnek tűnik külön is kiemelni? Megítélésem szerint ehhez a legcélszerűbbnek az indokolás lezárása tűnik, ahol kurzívval és vastagon szedve elkülönítve kerülne ez feltüntetésre.

[73] Én tehát a párhuzamos indokolásomban az utóbbi megoldást támogatom, mert ezzel mind a szélesebb közvélemény és a jogászság, mind a későbbi alkotmánybírósági döntéshozatal számára tisztábban kiemelkedne az alkotmánybírósági esetjog tartalma és terjedelme. Emellett ezzel lehetővé válna, hogy döntési gyakorlatunkban az utóbbi években keletkezett torzulást – az egyedi határozatok általános jellegű normatív határozatok felé eltolódását és ezzel ezekkel összekeveredését – megszüntessük. Ugyanis míg az Alaptörvény és az erre alapozott új alkotmánybírósági törvény (Abtv.) hatálybalépését követően még követtük az Abtv. 70. § (2) bekezdésében [Ügyrend 69. § (2) bekezdés] foglalt követelményt az egyedi határozatokat meghaladó normatívák elkülönített általános határozatokba foglalása terén (teljes ülési állásfoglalás), addig az utóbbi években már elvetettük ezt az elkülönítést. Fokozatosan az a helyzet jött létre, hogy egyedi ügyektől teljesen elszakadó normatív megállapításokat is aggály nélkül bele tesszük az egyedi döntéseink indokolásába, és ez néha eléri az alaptörvény-kiegészítő általánosságú normatív megállapítások lefektetését is. A most felvetett döntési rációra koncentráló döntéshozatali folyamat felé eltolódás sürgetése ezt a torzulást is meg tudná szüntetni a jövőben, és ehhez alkalmasabb lenne a fent jelzett alternatívák közül a döntési rációnak az indokolás lezárásaként való elkülönített kiemelése.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Pokol Béla s. k.
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

15/2019. (IV. 17.) AB határozat ---- 1
a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról ---- 1
Indokolás ---- 1
I. ---- 1
II. ---- 5
III. ---- 5
IV. ---- 5
V. ---- 17
Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása ---- 18