IGAZSÁGÜGYI MINISZTÉRIUM
PARLAMENTI ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: VII/83/2/2024.
Hivatkozási szám: 2024.OBT.K.VII.90/2.

Dr. Pecsenye Csaba,
elnök részére

Országos Bírói Tanács

Tisztelt Elnök Úr!

A 2024.OBT.K.VII.90/2. számon megküldött levelében foglaltakkal kapcsolatban biztosíthatom Elnök Urat, hogy az Igazságügyi Minisztérium eddig is eleget tett és a jövőben is eleget tesz a jogszabályok által meghatározott kötelezettségeinek. Elnök Úr levelében arra a következtetésre jut, hogy a jogalkotó megszegte a jogszabályokat. Álláspontunk szerint – Elnök Úr véleményétől eltérően – a hatályos jogszabályok alapján a helyzet a következőkben foglalható össze:

1. Mindenekelőtt szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, amely rendelkezés az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében azt jelenti, hogy *„a jogrend és a jogrendszer alapja az egységes Alaptörvény, amely a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, amellyel egyetlen más jogszabály sem lehet ellentétes, s amelynek a rendelkezései mindenkire kötelezőek”* {45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [60]}.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése *expressis verbis* meghatározza, hogy **jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet**. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése – a normahierarchia egyértelmű kijelölése érdekében – azt is egyértelműen kimondja, hogy egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az Alaptörvény T) cikkének végrehajtását szolgáló, *a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (a továbbiakban: Jat.) a fentiekkel egyező szabályozást tartalmaz, ekként a Jat. rendszerében az Alaptörvény nem mint jogszabály, hanem mint az Alaptörvény jelenik meg. A Jat. rendelkezéseit ekként az Alaptörvény tekintetében kizárólag a Jat. által meghatározott esetekben kell alkalmazni. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy az Alaptörvény olyan, a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő, a jogrend és a jogrendszer alapját képező norma, amelynek megalkotására és módosítására különleges – eredendően az Alaptörvényben rögzített – rendelkezések vonatkoznak.

2. A megkeresésében is utalt, *a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* 103. § (1) bekezdés b) pontja azt rögzíti, hogy az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) az általános központi igazgatás területén **véleményezi** – az önkormányzati rendeleteket kivéve – **az igazságszolgáltatási rendszert érintő jogszabályok tervezetét**.

Az Alaptörvény R) és T) cikke, illetve a Jat. és a Bszi. rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti jogszabály-véleményezés lehetősége az Alaptörvény, illetve annak módosításai tekintetében nem értelmezhető, figyelemmel arra, hogy sem az Alaptörvény, sem annak módosítása sem tekinthető jogszabálynak, így annak véleményezését nem szükséges biztosítani az OBT számára. Mindezeket alátámasztja a Bszi. 108/A. § (9) bekezdése szerinti jogorvoslati rendelkezés is, amely alapján az Alkotmánybíróság a véleményezésre meg nem küldött jogszabályt semmisítheti meg, az e jogszabályi kör ugyanakkor ehelyütt sem terjed ki az Alaptörvényre, illetve annak módosítására sem. Szükségesnek tartom kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése szerint – az Alaptörvényt és annak módosítását csak kivételesen, az Alaptörvény és módosítására vonatkozó eljárási követelmények megsértése esetében, az Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdése szerint jogosult megsemmisíteni, így a véleményezés elmaradásának jogkövetkezménye az Alaptörvény és módosítása tekintetében nem értelmezhető.

Mindezekre figyelemmel a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti véleményezés lehetőségének biztosítása az adott jogszabály előkészítőjét (azaz a jogszabály előkészítéséért felelős szervet) **terheli, amely kötelezettség ugyanakkor az Alaptörvényre és annak módosítására vonatkozó javaslatra fogalmilag nem terjed ki, ahogyan az ehhez kapcsolódó jogorvoslat az Alaptörvény és annak módosítása tekintetében sem értelmezhető.**

A fentiekkel összefüggésben továbbá felhívom a figyelmet arra is, hogy *a Magyarország Alaptörvényének tizennegyedik módosításáról szóló* T/9997. sz. javaslatot (a továbbiakban: T/9997. sz. javaslat) az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága – mint az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdése szerint erre jogosult előterjesztő – nyújtotta be, így e javaslatnak nem előterjesztője a Kormány, ekként annak a Kormány biztosította véleményezésére abban az esetben sem lett volna szükség, ha a Bszi. egyébként ilyen véleményezési kötelezettséget az Alaptörvény és annak módosítása keretében a jogszabály-előkészítővel szemben előírna.

3. Jogalkotási szempontból a jogszabályok tervezete és a törvényjavaslat között indokolt és szükséges különbséget tenni. A törvényjavaslat nem minősül a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti tervezetnek. Indokolt különbséget tenni továbbá a törvényjavaslat és a módosító javaslat között. Előbbi önálló indítványnak minősül *az egyes házszabályi rendelkezésekről* szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 27. § (1) bekezdése alapján, utóbbi pedig a Házszabály 28. §-a szerint nem önálló indítványnak minősül. Az alábbiakban részletesen bemutatott indokok alapján a törvényjavaslat és a módosító javaslat nem minősíthető a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti törvénytervezetnek.

A fentieken túl szükséges kiemelni azt is, hogy a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja nem terjed ki az Országgyűlésnek már benyújtott törvényjavaslatnak az Országgyűlés általi módosítására sem, mivel **az Országgyűlés ebben az esetben nem jogszabály-előkészítőként, hanem az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti törvényhozóként jár el, amely feladata gyakorlása során** – az Alaptörvény C) cikke szerinti hatalommegosztásból is fakadóan – **nagyfokú szabadságot élvez** azáltal, hogy az általa tárgyalt javaslatokat a Házszabállyal összhangban módosíthatja, illetve fogadhatja el.

A Házszabály – többek között – éppen erre figyelemmel rendelkezik arról is, hogy a Kormány által benyújtott javaslat esetében a Kormánynak nyilatkoznia kell valamely módosító javaslat (elvi) támogathatóságáról, biztosítva ezzel az előterjesztői szándék megfelelő kifejezését. Ezen álláspontho ugyanakkor az Országgyűlés – a már említett szabadságából és mozgásteréből kifolyólag – szintén nincs kötve, azaz a módosító javaslatok támogatásáról szabadon dönthet.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslathoz kapcsolódó valamely módosító javaslat szintén nem tekinthető a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerint véleményezendő jogszabály-tervezetnek, ahogyan az adott módosító javaslatot előterjesztő képviselő vagy országgyűlési bizottság sem tekinthető a Bszi. 108/A. § (9) bekezdése szerinti jogszabály-előkészítésért felelős szervnek, így azokra a Bszi. idézett rendelkezései nem terjednek ki.

A Bszi. rendelkezéseiből a jogszabály-előkészítő által előkészített tervezettől az Országgyűlés általi elfogadásig tartó folyamatban – egyfajta folyamatos – véleményezési lehetőség biztosítása nem következik, azok tehát kizárólag a jogszabály-előkészítőt terhelő, a jogszabály tervezetét érintő kötelezettségeket írnak elő.

4. Végül, de nem utolsó sorban kiemelendőnek tartom azt is, hogy pusztán azon körülmény, hogy a T/9997. sz. javaslattal, illetve *a Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló* T/10012. sz. törvényjavaslattal összefüggő, a tárgybeli megkeresésében sérelmezett módosító javaslatokat az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága az Országgyűlés kormánypárti képviselői javaslatára fogadta el, az e módosító javaslatokat nem teszi egyúttal a Kormány formális javaslataivá.

A fentiekből egyúttal az is következik, hogy e javaslatokkal összefüggésben a Kormány fogalmilag nem biztosíthat a Bszi. 103. § (1) bekezdés b) pontja szerinti véleményezési lehetőséget, hiszen e módosító javaslatok elfogadására kizárólag az Országgyűlés jogosult, azok nem részei a Kormány jogszabály-előkészítési folyamatának.

Tisztelt Elnök Úr!

Az Igazságügyi Minisztérium készen áll arra, hogy minden olyan jogalkotási kérdésben egyeztessen, amely tisztázásra szorul. Annak ellenére, hogy megítélésem szerint erre vonatkozó jogszabályi kötelezettség nem áll fenn, amennyiben arra Tisztelt Elnök Úr igényt tart, **javasolom, hogy kerüljön sor szakértői szintű egyeztetésre az Országos Bírói Tanács szakértői, illetve az Igazságügyi Minisztérium között.** Az egyeztetés időpontja tekintetében **2024. december 16-a (hétfő) 10 órát** javasolom; az egyeztetés helyszíneként az Igazságügyi Minisztérium II. emeleti dísztárgyalója szolgál. Kérem, hogy Elnök Úr szíveskedjen tájékoztatni azon szakértőkről, akik az egyeztetésen részt fognak venni.

Budapest, 2024. december 13.

Tisztelettel,

Elektronikusan aláírta:
Dr. Répássy Róbert
Saját

dr. Répássy Róbert