



Szabó Zsolt

A SALÁTATÖRVÉNYEK
A VILÁG JOGALKOTÁSI
BOSZORKÁNYKONYHÁIBAN

Az ünnepeltet kifinomult ízlésű ínycsokor ismertem meg, ezért egy csokor, a világ országainak konyhaművészetéből gyűjtött, különleges salátarecepttel köszöntöm évfordulója alkalmából. Jó étvágyat!

BEVEZETÉS: KIS SALÁTAHATÁROZÓ

A salátatörvény kifejezés a magyar jogi zsargonban született, hivatalos meghatározása nincs. Ennek ellenére az ilyen törvényeket a gyakorlott szem könnyen felismeri: közismerten több, egymással összefüggő vagy olykor össze nem függő jogszabály-módosítást egyetlen jogalkotási aktusba rendező jogszabályról van szó. Ezeket az omnibusztörvényeket, gyűjtő jogszabályokat világszerte változatos nevekkkel illetik: karácsonyfa-, hulladék-, mozaik-, óriás-, kabátállvány-, leves-, sőt, „mindent bele” törvényekről is hallunk az egyes országokban.¹ Az ilyen jogalkotási technika főleg törvényekre jellemző, ám ott, ahol a kormányok a parlament – sokszor utólagos – felhatalmazására alkothatnak (törvényerejű) rendeleteket (például Olaszországban vagy Spanyolországban), léteznek salátarendeletek is. Végrehajtási jogszabályként saláta-kormányrendeletek nálunk is egyre nagyobb számban jelennek meg.

A jelenség nem új: már a rómaiak idején is próbálkoztak egy jogalkotási döntéssel több különböző dolgot elfogadtatni a néppel (a népgyűléssel): mások mellett ebből az okból is született Kr. e. 98-ban a Lex Caecilia Didia, amely megtiltotta a *lex satura* gyakorlatát, vagyis azt, hogy törvényjavaslatok egymással kapcsolatban nem álló, más-más tárgykörre vonatkozó elemeket tartalmazzanak.

¹ BAR-SIMAN-TOV 2021: 12.

A salátatörvények mai, igen elterjedt gyakorlatának megítélése nem egyértelmű, önmagában sem pozitív, sem negatív: a Velencei Bizottság álláspontja szerint jelentősebb jogalkotási reformok (jogharmonizáció, demokratizálódás) nem elképzelhető omnibusz-jogalkotás és az azzal járó gyorsítás és összevont jogalkotási eljárás nélkül.² Az ilyen törvényeket ugyanis – az esetlegesen eltérő tárgykörök ellenére – nem külön-külön eljárásokban, hanem egyetlen törvényalkotási eljárásban, egyetlen vita mellett, egyetlen szavazási eljárással fogadják el. Ugyanakkor a módszer lehetőséget ad a politikai hatalom birtokosainak a jogalkotási többséggel való visszaélésre, a parlament döntési szabadságának kiüresítése által, adott esetben komplex salátába csempészve oda nem illő, a törvényhozás által önmagában esetleg nem támogatott tételeket. A Velencei Bizottság a saláta-törvényhozásnak mégsem szab gátat, véleményeiben a jogszabálymódosítások általános jogállami kritériumai között inkább egyéb feltételeket hangsúlyoz: például hogy a törvénynek világosan meg kell jelölnie, hogy melyik jogszabályt helyezi hatályon kívül vagy módosítja, és hogy a módosításokat a vonatkozó jogszabály végleges, nyilvánosan hozzáférhető változatának tartalmaznia kell.³ A testület abból indul ki, hogy kompromisszumot kell kötni két, sokszor egymás ellen ható érdek, a jogalkotási folyamat hatékonysága és a jogalkotásban részt vevő képviselők jogalkotási jogainak védelme között.⁴

Az omnibusz-jogalkotás igen elterjedt a mai nyugati demokráciák majdnem mindegyikében, az EU tagállamaiban jórészt ezen a módon történik az irányelvek nemzeti jogba ültetése. Szembeötlő kivétel például az Egyesült Királyság, Ausztrália vagy Svédország is, amelyek képesek szinte teljességgel nélkülözni a gyűjtőjogalkotást. Igaz ugyan, hogy a saláták az utóbbi két évtizedben elvértve a Westminsterben is megjelentek, erre példa a 2003-as Criminal Justice Act és a 2009-es Coroners and Justice Act. Kelet-Európában ugyanakkor nem mindenhol alkalmazzák (a módszer például nem ismert Észak-Macedóniában, ahol az „egy módosítás, egy előterjesztés” elve alapján nemegyszer 500-600 körül van az évente elfogadott törvények száma).

Észak-Amerikában valósággal burjánzik az omnibusz-jogalkotás. Kanadában is – ahol az első salátatörvényt 1888-ban fogadták el – az utóbbi évtizedekben igen elszaporodtak a salátatörvények. Hol vannak már a 2010-es évek, amikor még a közvélemény is elítélte ezeket, sőt, néhány esetben tüntetések is folytak a gyakorlat ellen?! Bár a liberális kormány 2015-ben ígéretet tett a salátatörvények visszaszorítására, a gyakorlat még ugyanabban az évben, ugyanazon kormány

² Venice Commission, CDL-AD(2009)045.

³ Venice Commission CDL-PI(2021)003.

⁴ Venice Commission CDL-AD(2020)036.

által folytatódott, azzal az indokolással, hogy az új kormány csak „tisztá”, azaz tematikusan összefüggő salátatörvényeket fog benyújtani, szemben a korábbi kormányok zavaros, átláthatatlan előterjesztéseivel. Ez azonban a gyakorlatban csak növelte a salátázás tényleges gyakorlatát.⁵ Egy kanadai tartomány, Saskatchewan parlamentjében pedig éppen egy érdekes ellenpéldával találkozunk: az ottani házszabály kifejezetten tiltja az egynél több törvényt módosító törvények tárgyalását.

Az Egyesült Államokban a gyűjtő jogszabályok alkalmazása az 1950-es évek óta gyakorlatban volt, ám az 1970-es évek végén jelentősen megugrott, mára pedig általánossá vált a politikai vélekedés, hogy csak ezen a módon lehet bizonyos intézkedéseket átvinni a Kongresszuson. Míg az európai parlamentáris demokráciákban a saláták összeállítója és benyújtója a kormány, az USA-ban a kongresszusi bizottságok és a pártvezetők a saláták készítői. E törvények a politikai alkukötés és kompromisszumkeresés bevett eszközei: a képviselők elfogadják egy általuk nem kívánt rendelkezés beillesztését a törvényjavaslatba, cserébe egy olyan rendelkezés beillesztéséért, amely egy másik témáról szóló törvényjavaslatba kerül be, és így tovább. Formailag ez két vagy több törvényjavaslat összeillesztése által történik (*longrolling*).⁶ Ráadásul mivel az elnöknek nincs részleges vétőjoga, a Kongresszus a salátázás eszközével olyan csomagot állíthat össze, amelynek megvétőzése nem áll az elnök érdekében, ezáltal a salátatörvényeknek köszönhetően a törvényhozás pozíciója nem gyengül, hanem még erősödhet is az elnökével szemben. Előfordul az is, hogy az ellenzék egy-egy, az egésztől tematikusan különböző javaslatát a többség beveszi egy salátába egy paktum részeként. Az ilyen törvények a pártvezetőket erősítik a szakbizottságok és az egyéni képviselők rovására – akik gyakran nem is tudják követni, mi van az ilyen törvényekben.⁷

Az ilyenfajta „oldalakon átívelő”, kormányzati és ellenzéki hozzávalókat is tartalmazó saláta viszont az európai demokráciákban általában ritka. Kivétel ez alól Olaszország, ahol a politikai taktika jelentősége mutatkozik meg az országban igen kedvelt saláták összeállítási gyakorlatában is. A kormányok sokszor a bizalmi kérdéssel kötik össze egy törvénycsomag elfogad(tat)ását.⁸ Az instabil olasz politika ingoványos, mocsaras talaja ellenére szép számban teremnek ott is saláták, hiszen ezen a módon lehet rugalmasan törvénybe iktatni zárt szobákban kötött, alkalmi vagy tartós, pártokon vagy akár oldalakon átívelő alkukat. Ezekben a salátákban mindenkinek juthat egy-egy neki tetsző, jó falat – egészen

⁵ DODEK 2017: 8.

⁶ KRUTZ 2021: 36.

⁷ KRUTZ 2021: 36.

⁸ LUPO–PICCIRILLI 2021: 59.

addig, amíg a túlzottan nagyra növelt saláták már-már emészthetetlenné válnak a törvényhozás számára, fennakadva a jogalkotás útvesztőin, megfeküdve akár még az előterjesztők gyomrára is. Ilyenkor az alkotmánybíróság emlékezteti a salátagyártásban túl kreatívnak bizonyuló törvényhozókat, hogy az alkotmánybírók, bár jó gyomruk van, mégsem vesznek be mindent.⁹

SALÁTAKRITIKA: ELVÁRÁSOK, KOCKÁZATOK,
ELŐNYÖK, HÁTRÁNYOK

A jogtudomány természetesen szigorúbb az alkotmánybíróságoknál is, és nem különösen kedveli a salátákat. A minden józan receptet figyelmen kívül hagyó, „piszkos” salátatörvényekre általában összehúzza a szemöldökét. E mérce szerint a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelése a jogbiztonság technikai értelemben vett részét képezi, így például elvárható a több, össze nem függő közpolitikai területet is érintő salátatörvények elkerülése, ezáltal a törvények tényleges egységességének biztosítása.¹⁰ A politika persze nem követi ezt a kényes ízlést.

A salátatörvények pozitív vagy negatív megítélése elsősorban a tartalmukkal, másodsorban elfogadásuk módjával függ össze. A „tisztá” vagy „jó” salátatörvény azonos tárgykörű, tárgyköre szerint összefüggő törvényt módosít, a „piszkos” vagy „rossz” salátában azonban az indítvány maga által kitűzött tárgyköréhez nem kapcsolódó, idegen elemek is vannak.¹¹ A „jó” salátatörvény tehát tárgykörét tekintve komplex, ám koherens törvény, míg a „rossz” saláta inkoherens jogszabály, amelynél felmerülhet a jogbiztonság, a normavilágosság és egyéb alkotmányos jogalkotási követelmények sérelme. De vajon ki mondja meg, hogy valami homogén, vagy sem, koherens, vagy éppen inkoherens? Ahogyan a salátagyasztás kérdése, úgy a tematikus kohézió foka sem mérhető objektív mércével. Politikai kreativitás – és gyomor – kérdése, hogy valaki egymástól távoli tárgykörök között is találjon tematikus kapcsolatot.

A salátatörvények előnyei (gyors, egyidejű módosítási lehetőség a jogrendszer több pontján) visszaélésszerű használatkor hátrányt jelentenek: a gyűjtő jogalkotás a gyorsított, adott esetben jogállami reformok eszközeként a jogállam leépítéséhez is hatékony eszközt nyújt. Kétségtelen hátrány, hogy az ilyen törvények nehezen

⁹ Lásd például az olasz alkotmánybíróság 32/2014-es döntését, amely hivatkozik a 22/2012-esre, valamint a 34/2013-asra, szintén lásd a 247/2019-es döntést!

¹⁰ SEBŐK–MOLNÁR 2020: 38.

¹¹ TELEKESI 2023: 38.

értelmezhető önálló jogalkotási terméként: sem címük, sem indokolásuk nem informatív, leginkább fejezetei képeznek önálló egységet. A törvény korábbi fogalmának a salátatörvények fejezetei felelnek meg: ezen a szinten értelmezhető egyértelműen a cél, az indokolás és a hatálybalépés. Tulajdonképpen az ilyen törvény valójában több törvény, egy törvénybe kényszerítve, amelyben törvényeket törvény helyett fejezetekkel vagy szakaszokkal módosítanak. Nehéz logikai feladat indokolással ellátni egy komplex, sok tárgykört szabályozó salátatörvényt, nem is beszélve a hatásvizsgálatról.

A salátatörvények a jogalkotás átláthatósága ellen hatnak. Gyakran semmitmondó címeik sokszor csak a szakpolitikai területet jelölik, de nem árulnak el semmit a módosítás okáról és céljáról. A salátatörvények ráadásul „elfogyasztásuk” után láthatatlanná válnak: miután módosításaik beépülnek a hatályos jogba, a jogalkotási törvényben adott önmegsemmisítő parancs hatására hatályon kívül kerülnek, és eltűnnek a jogrendszerből. A salátatörvényekkel a módosítások átláthatatlan hálója jön létre, megszűnik az „egy törvény, egy módosítás” elv alapján adható számozás az adott törvényt érintő módosításokhoz (ki emlékszik már a törvénymódosítások számozására?).

A rutinszerű salátázás révén folyamatosan, tervezetten kerülnek a parlament elé olyan salátatörvények, amelyekre a közigazgatási egyeztetés során az egyes tárcák „rákapcsolódhatnak”. Egy törvénymódosítás önálló benyújtása helyett gyakoribb egy küszöbön álló salátához csatolni a tételt. Ez állandóan nyitva hagyja a módosíthatóság egy olyan ajtaját, amelyet csak nyomós ok esetén lehetne kinyitni, máskülönben a jogszabályok stabilitása meggyengül. Ezzel rokon az a megoldás, hogy a benyújtáskor még szerény saláta a parlamenti szakaszban hízik meg, képviselői módosító indítványok által, amelyek mögött sokszor kormányzati szándék van, csakhogy a hajsztolt tempó miatt vagy más okból a benyújtásig ezek nem készültek el.

Ez a gyakorlat számos országban, így Magyarországon is él. Az Egyesült Államok Kongresszusában *ridernek* nevezik a törvényalkotási eljárás menetében az indítványhoz kapcsolt, gyakran ahhoz tartalmilag nem kapcsolódó további módosító javaslatokat, amelyek az egyszerű, kis terjedelmű törvényjavaslatokat is fokozatosan saláta-, vagy ahogy ott nevezik, karácsonyfátörvényé teszik, amelyekben mindenki talál kedvére valót. Csehországban pedig az alkotmánybírósnak kellett közbeszólnia a parlamentben benyújtás után keletkező saláták okán. A testület egy törvényjavaslat, valamint az indítványozó által vitatott módosító javaslat tartalmi vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy azok tartalmilag és tárgyakat tekintve alapvetően különböznek egymástól. A módosító javaslat eltért a módosítások számára fenntartott korlátozott területtől, azaz olyan

módosító javaslatról volt szó, amely csak formai értelemben tekinthető annak, anyagi értelemben azonban nem.¹²

Olaszországban a két kamara házszabályai eltérnek a salátatörvények egy speciális válfaja, a felhatalmazási rendeleteket utólagosan szentesítő törvényekhez kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatos szigorúság fokában, amivel egy joghézag jön létre. Az alsóházban a módosítások „szigorú vizsgálatát” írják elő, rögzítve, hogy azok, „amelyek nem kapcsolódnak szorosan a tárgyhoz”, nem elfogadhatók.¹³ Ezzel szemben a szenátusi házszabályok nem különböztetik meg ezeket attól, ami a rendes törvényjavaslatokra vonatkozó módosításokkal kapcsolatban történik, vagyis csak azok a módosítások nem házszabályszerűek, amelyek „nem kapcsolódnak a vita tárgyához”.¹⁴ Ez a diszharmónia a gyakorlatban két következménnyel jár. Egyrészt ugyanazt a módosítást az alsóház elnöke elfogadhatatlannak, a Szenátus elnöke ugyanakkor elfogadhatónak tekintheti. Másrészt a kormány ennek a diszharmóniának a teljes tudatában hajlamos először az alsóházban benyújtani azokat az előterjesztéseket, amelyek homogénebbek, és amelyek tartalmát meg kívánja őrizni, minimális módosulással, míg a heterogénebb törvényerejű rendeleteket, amelyekhez számos módosítást jóvá lehetne hagyni, általában először a Szenátussal tárgyalatja meg. Tekintettel a 60 napos határidőre, a másik Ház általában elfogadja, megerősíti az első által már tárgyalta és módosított szöveget.

A salátatörvények a jogszabályok gyors és könnyű módosításának lehetőségét viszik a jogrendszerbe. Ez persze inkább hátrány, mint előny. Minél könnyebb módosítani a törvényeket, annál hanyagabb a jogalkotó, hiszen jól tudja, hogy esetleges hibáit gyorsan tudja majd korrigálni. A törvény módosítások nagy száma főként a korábbi jogalkotás korrekcióinak köszönhető: a legtöbb módosítást még abban a ciklusban fogadják el, amikor magát a javítandó törvényjavaslatot elfogadták (vagy a közvetlenül azt követő ciklusban).¹⁵ Az egyre több módosítás egyre több hibát generál, ami megint csak egyre több módosításhoz vezet, és így tovább, egyre szélesebb ördögi körben.

A salátatörvények emellett szűkítik a parlament mozgásterét is: a *take it or leave it* választásra szűkítve a jogalkotó hatáskört. A csemegézés (*cherry picking*), azaz a módosító elemek közötti válogatás, szelektálás lehetőségei szűkösek, már csak az időnyomás miatt is. Ennek megfelelően sok olyan elem „lecsúszik” egy

¹² A Cseh Alkotmánybíróság 77/06 számú döntése.

¹³ Az Olasz Képviselőház házszabálya, 96 a. cikk (7) bekezdés.

¹⁴ Az Olasz Szenátus házszabálya, 97. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ KISS-SEBŐK 2022: 129.

saláta részeként a parlament torkán, amely egymagában nem feltétlenül nyert volna azonos mértékű többségi támogatást.

A salátatörvények további hatása, hogy a parlamenti jogalkotás keresztmetszete szinte korlátlanul szélesedik, és kitárul a kapu a bürokratikus vagy technikai jellegű, másodlagos jogszabályokba való rendelkezések parlamenti elfogadása előtt. Ezzel a végrehajtó hatalom technikai szabályokkal árasztja el a törvényhozást, ami üzemszerű, mechanikus jogalkotáshoz vezet, ahelyett, hogy a jogalkotó a legfontosabb elvekre koncentrálna, azokról ugyanakkor érdemi, mélységi vitát lefolytatva. A kormányzati parlamenti napirendkontroll egyik eszköze ez, amellyel kizsorítanak más, nem szándékolt vitákat és döntéseket a parlamentből.

A parlamenti viták korlátozottabb lehetőségei miatt a nyilvánosság is kevésbé tudja követni a jogalkotási folyamatokat. A gyűjtő jogalkotás további hátránya, hogy megnehezíti a társadalmi konzultációt, hiszen egy sok tárgykört tartalmazó előterjesztésnél az érintettek köre is jóval szélesebb. A jogi tudással nem rendelkezők számára pedig átláthatatlan egy komplex salátatörvény.

HIBRID FAJ: A KÖLTSÉGVETÉSI SALÁTA

Külön kell említeni a menetrendszerűen, évente megújuló költségvetési-pénzügyi törvényeket, amelyek „salátázása” sok országban bevett gyakorlat. A költségvetési törvény vagy a hozzá kapcsolódó módosító/megalapozó csomagok termékeny talajt jelentenek az óriási kormányzati salátáknak. Mivel minden saláta pénzbe kerül (azaz nincs ingyen saláta...), mindennek van pénzügyi vonzata, tehát a pénzügyi törvényhozás minden más szakpolitikával összefügg. A költségvetés éves eljárása rendszeres lehetőséget ad arra, hogy a kormány bármilyen témával rákapcsolódjon ezekre. Ennek az alkotmánybíróságok (így a magyar is) egyre növekvő mértékben szabnak gátat, kimondva a költségvetési és ahhoz kapcsolódó törvények módosítási spektrumának bővítési tilalmát.¹⁶

Kanadában még számos képviselő tiltakozott, amikor a kormány 1994-ben egy 24 oldalas, költségvetést megalapozó törvényt nyújtott be – tíz évvel később már szó nélkül hagytak tízszer olyan hosszú, költségvetéshez kapcsolódó törvényeket (kanadai szóalkotással „*omnibudget*” bill). Újabb évtized elteltével, 2012-ben a költségvetési törvény már több mint 400 oldalas volt, és több mint 70, a költségvetéshez közvetlenül nem kapcsolódó törvényt módosított.

¹⁶ A német Alaptörvény 110/4 cikke értelmében a költségvetési törvény csak a szövetségi kormány bevételeire és kiadásaira és csupán a költségvetési törvény elfogadásának időszakára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazhat.

Lucien Lamoureux, aki az 1960-as és 1970-es években volt házelnök, feltette a kérdést: hova vezet a végeláthatatlan hosszúságú és komplexitású gyűjtőjogszabályok gyakorlata, mikor jön el az a pont, amikor már nincs visszaút, és akár eljutunk oda, hogy egyetlen salátatörvényt nyújt csak be a kormány a ciklus elején a kanadai jólét növeléséről, amely magában foglalja az összes tárgykörre vonatkozó összes rendelkezést.¹⁷

Izraelben 1985 óta rendszeressé vált az éves költségvetési törvény feldíszítése törvénymódosításokkal, ami a pénzügyi kormányzat helyzetét erősítette a kormányon belül, és a Kneszetet gyengítette a kormánnyal szemben.¹⁸ Általában sok népszerűtlen intézkedést is elrejtettek ebben salátában, a pénzügyi-gazdasági „ajándékok” közé.

Törökországban alkotmányos rendelkezés tiltja a költségvetési törvény salátázását, azaz a költségvetéshez nem kapcsolódó módosító rendelkezésekkel való felduzzasztását.¹⁹ A török alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ahhoz, hogy egy szabály a költségvetéssel kapcsolatosnak minősüljön, annak „kizárólag a költségvetés végrehajtásához kell kapcsolódnia, a végrehajtást elősegítve, kiegészítve vagy pontosítva”. A költségvetéssel kapcsolatos szabályokra az a feltétel is vonatkozik, hogy „nem terjedhetnek ki olyan új szabályra, amely törvény tárgyát képezheti”. Az alkotmány által előírt korlátozás célja a testület szerint, hogy „megtisztítsa a költségvetési törvényeket az idegen rendelkezésektől, és biztossá, hogy azok rendezettek legyenek, és ne tartalmazzanak olyan kérdéseket, amelyek kívül esnek a szó valódi értelmében vett költségvetés fogalmán”.²⁰

Csehországban az alkotmánybíróság éppen a költségvetési törvény salátázásával kapcsolatban fejtette ki általános élel a gyűjtő jogalkotással kapcsolatos álláspontját, amely szerint nem felel meg a jogalkotási folyamat céljának és elveinek az a jogalkotási gyakorlat, amikor egyetlen törvény több, egymással tartalmilag nem közvetlenül összefüggő törvényt módosít. Az ilyen eljárások tisztázatlan jogi helyzetet teremtenek, amely ellentmond a jogállamiság alapelveinek, azaz a jog kiszámíthatóságának, érthetőségének, egyértelműségének és belső következetességének, elveinek, azaz sérti a jogrend koherenciáját és egységességét.²¹

¹⁷ DODEK 2017: 20.

¹⁸ KOSTI 2021: 80.

¹⁹ Török alkotmány, 161/2 cikk.

²⁰ ESEN ARNWINE – YEŞİLIRMAK 2023: 655.

²¹ A Cseh Alkotmánybíróság 21/01 számú döntése.

SALÁTABÁR A VILÁG KÖRÜL:
KELETI KÓSTOLÓ, AVAGY MILYEN A TÖRÖK SALÁTA?

A salátatörvények Törökországban is egyre nagyobb teret nyernek. Öt törvényhozási ciklus alatt marginális szereplőből főszereplővé léptek elő, ma a török parlament által elfogadott törvények közel fele gyűjtő jogszabály.

16.1. táblázat. A salátatörvények aránya a török törvényhozásban

Törvényhozási ciklus	Elfogadott törvények	Salátatörvények	A saláták aránya
22	570	22	4
23	204	18	9
24	136	27	20
26	95	22	23
27	135	57	42

Forrás: ESEN ARNWINE – YEŞILIRMAK 2023: 685

Lássunk most néhány elrettentő példát a török gyakorlatból! Az adóeljárás törvény és egyes törvények módosításáról szóló, 2022. november 16-i 7421. számú törvény olyan kérdéseket szabályoz, mint a temetők karbantartási, javítási és világítási költségeinek fedezése, a szénbányákban elhunyt biztosítottak díjtartozásainak elengedése, az Antalya-Kaş városi projekt, a Ciprus-gát építése által érintett családok áttelepítése és az árstabilitási bizottság létrehozása. A köztisztviselőkről szóló törvény, egyes törvények és a 375. számú törvényerejű rendelet módosításáról szóló, 2022. július 1-i 7417. számú törvény szabályozza a közalkalmazottak pótlékát és kiegészítő mutatóit, amnesztiát biztosít az elbocsátott felsőoktatási hallgatók számára, szabályozza a két bejelentés ellenére kinevezni nem tudott közjegyző kinevezésének feltételeit, szabályozza a villany- és/vagy vízdíjfizetés ideiglenes odaítélését bizonyos feltételeknek megfelelő épületek számára és meghatározza az elektromos motorral felszerelt személygépkocsikra kivetendő különleges fogyasztási adót.

A mozaikszerűen összeállított előterjesztésekben szinte fel sem tűnik egyetlen több vagy kevesebb tétel. A kormánypártok sokszor az utolsó pillanatban, a törvényalkotási eljárás hajrájában nyújtanak be módosító indítványt az amúgy is átláthatatlan salátatörvényekhez, amelyet már nem kísér akkora figyelem, és alapos megvitatására a Háznak már nincs elegendő ideje a kitűzött zárószavazás

előtt. Ezek a trükkök azonban egyre inkább feltűnnek, és ellenállást váltanak ki. Törökországban a büntetőeljárás törvénykönyv és egyes törvények módosításáról szóló, 2016. november 24-én kelt 6763. számú törvényről folytatott tárgyalások során a 49 cikkelyből álló salátatörvény parlamenti vitájának vége felé, éjszaka elfogadtak egy, a kormánypárti képviselők által benyújtott módosító indítványt. Ennek értelmében abban az esetben, ha a sértett és az elkövető az erőszak, fenyegetés, megfélemlítés vagy egyéb, az akaratot befolyásoló ok nélkül elkövetett szexuális visszaélést követően házasságot köt, a büntetés kiszabását elhalasztják, illetve az ítélet kihirdetését elhalasztják. Az ellenzéki párt frakcióvezető-helyettese kijelentette, hogy a törvényjavaslat eddigi tárgyalásain konszenzus volt, és nem éltek semmilyen blokkoló eszközzel, de ezt az utolsó pillanatban benyújtott indítványt, amelyről nem tudtak, elfogadhatatlannak találják. A módosító indítványt a kifogások ellenére elfogadták, de mivel a törvényjavaslat megszavazásához a parlament nem volt határozatképes, a döntést el kellett napolni. A következő napokban komoly nyilvános viták eredményeként az említett indítvány által módosított cikket visszavonták a bizottsághoz, amelynek ki kellett vennie a vitatott rendelkezést a szövegből. A törvényjavaslatot végül az említett cikk nélkül fogadták el.²²

A török gyakorlat azt is mutatja, hogy a jogszabályok minősége és a javaslat elfogadásának ideje között összefüggés van. Magyarországhoz hasonlóan Törökországban is folyamatosan rövidül a törvények elfogadási időtartama.

16.2. táblázat: A törvények átlagos elfogadási időtartama napokban

Év	Törvények
2002	121
2012	49
2022	23

Forrás: ESEN ARNWINE – YEŞİLIRMAK 2023: 688.

SALÁTABÁR A VILÁG KÖRÜL:
EGZOTIKUS ÍZEK KEZDŐKNEK, AVAGY
SALÁTA INDONÉZ MÓDRA

Indonéziában az omnibusz-jogalkotás kérdése a jogászai körökből egyenesen a közfigyelem középpontjába került. Jokowi elnök ugyanis a második ciklusát

²² ESEN ARNWINE – YEŞİLIRMAK 2023: 660.

bevezető nyitóbeszédében, 2019-ben nagyszabású, a munkahelyteremtést szolgáló salátatörvényt jelentett be, az első ilyen terjedelmű törvényt az ország történetében. A kormányzat szerint a beruházások és a fejlesztések megkönnyítéséhez már nem megfelelő az egy törvényt egy törvénnyel módosító jogalkotási technika. A 2020-ban a parlamentnek benyújtott indítvány 79 törvény módosítását célozta, az engedélyezési eljárásoktól a cégalapításon át a kkv-támogatásig és a földvásárlásig, mind módosítást, mind hatályon kívül helyezést, mind új rendelkezés beillesztését tartalmazva. A parlamenti tárgyalás és elfogadás közel 6 hónapot vett igénybe, ami a helyi viszonyok között igen gyors eljárás volt.

Az alkotmánybíróság a törvényt „feltételelesen” alkotmányellenesnek minősítette, és a törvény fontosságára tekintettel döntésének végrehajtását két évre felfüggesztette.²³ Ennek fő oka az volt, hogy a testület szerint a jogalkotási eljárás nem követte a 2011-es jogalkotási törvényt: a salátatörvényt ugyanis előzetesen, salátatörvényekre kidolgozott jogszabályszerkesztési útmutató nélkül állították össze, márpedig a jogalkotásnak előre meghatározott szabályok alapján kell történnie. A testület emellett nem látta megfelelően biztosítottnak a törvény elfogadásában való konzultációkat és társadalmi részvételt.²⁴ Az ügynek messze nem ö politikai következményei voltak: a négyötödös parlamenti többséggel rendelkező elnök nyomására a parlament minden törvényes alap nélkül visszahívta tisztségéből az egyik alkotmánybíró.²⁵ Két évre rá, 2022-ben megalkották a testület által hiányolt, salátatörvényekre vonatkozó jogszabályszerkesztési útmutatót is. A salátatörvények tehát meggyökeresedtek Indonéziában: 2023-ban az egészségügyi salátatörvény már 10 törvény módosítását tartalmazta, a 2024-es választások után hivatalba lépett kormány pedig 8-10 salátatörvény benyújtását és parlamenti elfogadását tervezi.

MI LEHET A MEGOLDÁS? RECEPTEK SALÁTÁK ELLEN

A legtöbb saláta vadon termő faj. Kifejlődésük és elburjánzásuk megelőzte a vonatkozó szabályozás megjelenését, mert praktikus okok hívták azokat életre, még mielőtt a szabályozási keretek kialakultak volna. Sem Magyarországon, sem máshol nincs sem kvantitatív, sem kvalitatív korlátja több törvénymódosítás egyetlen előterjesztésbe csomagolásának és egyetlen parlamenti eljárás keretében történő megtárgyalásának és elfogadásának. Az ilyen omnibusz- vagy gyűjtő

²³ Makhama Kostitusi 91/PUU-XVIII/2020.

²⁴ SJARIF-ANGGRAENI-SAPUTRO 2025: 233.

²⁵ SZABÓ 2022.

jogszabályokra vonatkozó szabályozás országonként eltérő, de többnyire hiányos, alig találkozunk szabályozási korlátokkal, és ezek betartatása sem maradéktalan.

Alkotmányos szinten csak néhány dél-amerikai alkotmány (Chile – 69. cikk, Kolumbia – 158. cikk, Ecuador – 136. cikk), az USA 43 tagállama – ellentétben az USA szövetségi alkotmányával –, valamint egyetlen európai példaként a görög alaptörvény²⁶ ismeri, és korlátozza annyiban, hogy csak a tematikusan összetartozó részeket engedi egy előterjesztésbe vonni (*single subject rule*). Más országokban, alkotmányos szabály híján, csak a költségvetési törvény „salátázását” tiltják, így Magyarországon is, az Alkotmánybíróság egy 2005-ös döntése nyomán. A jogalkotásról szóló törvények általában nem rendelkeznek erről, a magyar jogalkotási törvény sem. A jogszabályszerkesztésről szóló miniszteri rendelet ugyanakkor számol a salátatörvényekkel, megadva formai-szerkesztési szabályait.

Elvi szinten megoldást jelent a salátatörvények „jó” minőségének biztosításában a *single-subject rule*, vagyis a salátatörvényekben a tematikus kohézió előírása. Eszerint egy törvénycsomagban csak azonos tárgykörhöz tartozó módosítások lehetnek. A gyakorlatban azonban nem könnyű megállapítani, egyáltalán mit jelent a „tárgykör”, és az egyes módosítások kapcsolódnak-e ahhoz.²⁷ Ez a szabály több jogforrási szinten is értelmezhető, a legmagasabb természetesen az alkotmány, amelyet 43 amerikai állam alkotmánya alkalmaz. Márpedig ha ez alkotmányos szintű szabály, akkor az alkotmány kizárólagos értelmezésére feljogosított alkotmánybíróság hatáskörébe kell hogy tartozzon ennek a megvizsgálása és a gyakorlat kialakítása, ahogyan ezt néhány állam felső bírósága gyakorolja is. E bírósági gyakorlat azonban nem meggyőző: egy elemzés kimutatta, hogy az elv gyakorlati érvényesítése a salátatörvények gyakorlata ellen nem eredményes.²⁸

A másik lehetőség a *single-subject rule* parlamenti házszabályba foglalása. Ez szintén inkább kivételnek számít, az új-zélandi parlament eljárási szabályzata például 1995 óta rendelkezik ilyen korlátozásról, a 263. cikk szerint egynél több törvényt módosító gyűjtő törvényjavaslat csak akkor terjeszthető be, ha a) a módosítások olyan összefüggő tárgykörre vonatkoznak, amely egyetlen átfogó politika megvalósításának tekinthető; b) az egyes törvények módosításai minden esetben hasonló jellegűek; vagy c) az ügyrendi bizottság egyetért a törvényjavaslat gyűjtő törvényjavaslatként történő benyújtásával. Kanadában a liberális kormány

²⁶ A görög alkotmány 74/5. cikke nem teszi lehetővé a törvényjavaslatok és javaslatok azon rendelkezéseinek megvitatását, amelyek nem kapcsolódnak a törvényjavaslat fő tárgyához, sem pedig olyan kiegészítő vagy módosító indítványok benyújtását, amelyek nem kapcsolódnak a törvényjavaslat fő tárgyához.

²⁷ BRIFFAULT 2019: 1630.

²⁸ BRIFFAULT 2021: 211.

2017-ben beiktatta a házszabályba a házelnök azon jogát, hogy a salátatörvények szavazását szakaszokra bontsa, ezáltal lehetővé téve a Háznak, hogy bizonyos rendelkezéseket leszavazzon. A gyakorlatban azonban a kormányt támogató házelnökök nem igazán éltek ezzel a lehetőséggel.²⁹ Az ellenzék többször próbált a Legfelsőbb Bíróság normakontrollja által fellépni a salátatörvények ellen, ám a testület – az angol hagyomány szerint – mindig tartózkodott attól, hogy beleszóljon a törvényalkotás parlamenti autonómiára tartozó kérdésébe.

Az Egyesült Államok Kongresszusában a *single-subject rule* csak a Képviselőházban él, a szenátorokat nem köti a tárgyhoz kötöttség elve. Több amerikai elnök megpróbálta kigyomlálni a salátatörvények eredeti tárgyhoz nem tartozó rendelkezéseit: 1996-ban (Bill Clinton) és 2006-ban (George W. Bush) is született ilyen javaslat. Az előbbit a Kongresszus elfogadta,³⁰ és két évvel később a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek találta. A 2006-os indítvány át sem ment a Kongresszuson: a Szenátus nem fogadta el. Az amerikai elnökök tehát azóta sem rendelkeznek azzal a hatáskörrel, amellyel az 50-ből 44 tagállami kormányzó: hogy a törvényeknek csak egyes rendelkezéseit vétőzzák meg, így vagy aláírják, vagy megvétőzzák az egész törvényt.

A harmadik lehetőség – az alaptörvény és a házszabály után – hogy valamely törvény mondja ki a tematikus egység elvét. Olaszországban a kormány eljárását szabályozó 400/1998-as törvény 15. szakasza kimondja a homogenitás követelményét törvényerejű rendeletek (*decreto legge*) esetén. Igen ám, de a szabályozási tárgygal azonos jogforrási szinten lévő kötelezettséget a gyakorlatban nem veszik komolyan, így ez csak írott malaszt, *lex imperfecta* marad.³¹

EPILÓGUS: TANÁCSOK ÉS TANULSÁGOK SALÁTAFÜGGŐSÉG ELLEN

A gyakorlati példák azt mutatják, hogy ahol a salátatörvények elterjedtek, ott már nehéz visszaszorítani azokat. Sok demokratikus kormány, de a centralizált, autoriter rezsimek különösen, a parlamentnek csak a pecsételőhely szerepét szánják, és előszeretettel alkalmazzák ezeket. A jogalkotás ezáltal gyorsabb lesz, kevesebb vitával, ráadásul a kormányok sikerrel mutathatják magukról a szakértő, cselekvő kormány képét – szemben a csupán vitatkozni, beszélni, de a kormánnyal a jogalkotásban lépést tartani nem képes, az előterjesztéseket nem is értő parlamenttel,

²⁹ HATTIS-ROLEF 2021: 140.

³⁰ Line Item Veto Act of 1996.

³¹ LUPO-PICCIRILLI 2021: 134.

különösen pedig az ellenzékkel. Hasonló folyamatok játszódtak le többek között két esettanulmányunk helyszínén, Törökországban és Indonéziában.

A végrehajtó hatalom dominanciája szinte minden országban megfigyelhető jelenség. Ennek egyik eszköze a salátatörvények elterjedt alkalmazása, amely felgyorsítja és tisztán többségivé teszi a jogalkotási folyamatot. A gyűjtőjogalkotás módszere semlegesíti a törvényhozó többség feletti ellenőrzés hagyományos eszközeit, és olyan felfogást tükröz, amelyben a parlamenti többség korlátlanul hozhat törvényeket, a lehető leghamarabb, és nem tartozik elszámolással semmilyen testületnek vagy intézménynek.

Evidencia, hogy demokratikus jogállamiságon alapuló rendszerben a törvényeknek világosnak, konkrétak, érthetőnek és kiszámíthatónak kell lenniük; olyan szabályozásokból kell állniuk, amelyek koherensek, és nem mondanak ellent egymásnak. A demokratikus törvényalkotás csak akkor valósulhat meg, ha a képviselőknek és a nyilvánosságnak lehetősége van arra, hogy megfelelően megvizsgálják a törvényjavaslatokat, és kifejtsék véleményüket azokról. Ezen elveknek azonban csak akkor lehet érvényt szerezni, ha alkotmányosan is védettek, és alkotmánybírói úton is kikényszeríthetők.

A veszélyek tehát legalább akkorák, mint az előnyök. Saláta nélkül ma már elképzelhetetlen a modern demokráciák napi étrendje. A jó saláta egészséges és hasznos, de túlzásba vitele számos mellékhatással, többek között a függőség veszélyével jár. Állítólag Bismarck mondta, hogy aki szereti a törvényeket és a kolbászt, ne menjen oda, ahol ezek készülnek, mert ki fog ábrándulni. Alighanem igaz ez a salátára is...

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BAR-SIMAN-TOV, Ittai (2021): An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 1–31. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_1
- BRIFFAULT, Richard (2019): The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma. *Albany Law Review*, 82(1629). Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3499721>
- BRIFFAULT, Richard (2021): The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 169–193. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_8
- DODEK, Adam M. (2017): Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations. *Ottawa Law Review*, 48(1), 1–42. Online: https://rdo-olr.org/wp-content/uploads/2017/08/olr_48-1_01_dodek_omnibus_final.pdf

- ESEN ARNWINE, Selin – YEŞİLIRMAK, Bahadır (2023): Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda be Türkiye’de Torba Kanun. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 72(2), 643–690. Online: <https://doi.org/10.33629/auhfd.1280579>
- HATTIS ROLEF, Susan (2021): Israel’s Economic Arrangements Law and Similar Omnibudget Laws in Other Countries. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 139–165. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_7
- KISS Rebeka – SEBŐK Miklós (2022): A jogalkotás kvantitatív vizsgálata és a jogrendszer reagálóképességének mérése. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája, 2010–2020*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – ORAC, 110–137. Online: https://real.mtak.hu/155648/1/kissrebeka_Reziliencia_honlapra.pdf
- KOSTI, Nir (2021): Centralization via Delegation: The Long-Term Implications of the Israeli Arrangements Laws. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 73–94. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_4
- KRUTZ, Glen S. (2021): Omnibus Legislating in the US Congress. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 35–51. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_2
- LUPO, Nicola – PICCIRILLI, Giovanni (2021): Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills „Article by Article”. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 53–71. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_3
- SEBŐK Miklós – MOLNÁR Csaba (2020): A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek. In SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont, 19–58.
- SJARIF, Fitriani Ahlan – ANGGRAENI, Ricca – SAPUTRO, Adyta Wahyu (2025): The Significance of Omnibus Law Technique to Indonesia’s Law Making: How It Started and Would Evolve. *VNU Journal of Science: Legal Studies*, 41(1), 1–8. Online: <https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4740>
- SZABÓ, Zsolt (2022): How to Resist Political Pressure Against a Constitutional Court? Report on an Eventful Week of the WCCJ in Indonesia. *JTI Blog*, 2022. november 4. Online: <https://jog.tk.hu/blog/2022/11/how-to-resist-political-pressure-against-a-cc>
- TELEKESI Bálint (2023): Mérlegben a salátatörvények: Szükséges rossz vagy szükségtelen bonyodalom? *Parlamentári Szemle*, 8(1), 35–66.

