

Az Alkotmány 2010. ... -i módosítása*

Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva az Alkotmányt a következők szerint módosítja:

1. §

Az Alkotmány a következő 7/A. §-sal egészül ki:

„7/A. § (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet és az önkormányzati rendelet. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot esetén a köztársasági elnök is alkothat jogszabályt.

(3) A jogszabályt a hivatalos lapban ki kell hirdetni. A Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, a Kormány 35. § (3) bekezdés szerinti rendelete és az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény eltérően is megállapíthatja.

(4) A jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”**2. §**

(1) Az Alkotmány 26. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt annak kézhezvételétől számított tizenöt napon – az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon – belül aláírja és elrendeli annak kihirdetését.”

(2) Az Alkotmány 26. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

* Az Alkotmány más módosításával egyazon napon nem hirdethető ki.

„(3) Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Országgyűlés elnöke által ezt követően megküldött törvényt a köztársasági elnök öt napon belül köteles aláírni és elrendelni annak kihirdetését.”

(3) Az Alkotmány 26. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(5) Ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként öt napon belül köteles a törvényt aláírni és elrendelni annak kihirdetését.”

3. §

Az Alkotmány 27. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„27. § Az Országgyűlés tagjai az állampolgári, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaihoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez kérdést, a Kormányhoz és a Kormány bármely tagjához interpellációt és kérdést intézhetnek a feladatkörükbe tartozó minden ügyben.”

4. §

Az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.”

5. §

(1) Az Alkotmány 33. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A miniszterelnök a miniszterek közül rendeletben miniszterelnök-helyettest jelöl ki.”

(2) Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz, ezek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek.”

(3) Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes.”

6. §

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

7. §

(1) Az Alkotmány 52. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, a legfőbb ügyész helyetteseit a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

(2) Az Alkotmány 53. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(4) Az ügyészségről valamint az ügyészek szolgálati viszonyáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

8. §

Az Alkotmány 20. § (5) bekezdésében a „Kormány tagja és az államtitkár” szövegrész helyébe a „Kormány tagja, az államtitkár és a kormány megbízott” szöveg, 39. § (2) bekezdésében a „Kormány tagjai és az államtitkárok” szövegrész helyébe a „Kormány tagjai, az államtitkárok és a kormány megbízottak” szöveg lép.

9. §

(1) Ez az alkotmánymódosítás – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba. Ez az alkotmánymódosítás 2011. január 2-án hatályát veszti.

(2) Az 1-2. §, az 4-6. §, a 8. §, valamint a (3) bekezdés 2011. január 1-jén lép hatályba.

(3) Hatályát veszti az Alkotmány 7. § (2) bekezdése.

R É S Z L E T E S I N D O K O L Á S

A jogalkotási törvénnyel összefüggő alkotmánymódosításhoz

A 121/2009. (XI. 17.) AB határozat 2010.december 31. napjával megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt. A jogalkotás rendjének törvényi szabályozására vonatkozó alkotmányi kötelezettségre tekintettel legkésőbb 2011. január 1-ig új jogalkotási törvényt kell hatályba léptetni.

Az Alkotmánybíróság határozata számos kérdést új megközelítésben tárt fel és irányt mutatott a jogalkotás rendjének újraszabályozásához. Az ABh. határozottan rögzíti, hogy több olyan tárgykört alkotmányos szabálynak tekint, amelyet eddig a jogalkotási törvény rendezett. Az ABh. elemzése alapján az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotási törvény újraszabályozása szükségessé teszi az Alkotmány kismértékű módosítását e tárgykörben is. Mivel az Alkotmány hatályos szövege a jogalkotásra vonatkozóan elszórtan, a jogalkotó szervekkel összefüggésben tartalmaz egyes rendelkezéseket, a legelőnyösebb megoldás az lenne, ha az Alkotmány kiegészülne egy jogalkotási fejezettel, amely a szükséges részletességgel szabályozná a jogalkotásra vonatkozó legfőbb elveket. Tekintve azonban

az egyébként is folyamatban lévő alkotmányozásai munkálatokat, jelenleg csak a legszükségesebb módosítások elvégzésére van mód, és az új Alkotmány kidolgozása során lesz időszerű áttekinteni a jogalkotásra vonatkozó rendelkezések alkotmánybeli helyét és tartalmát.

A jogalkotási törvénnyel összefüggésben az alkotmánymódosítás tervezete ezért a következőket tartalmazza:

A módosítás tervezete új 7/A. § beiktatásával egyértelmű követelményt állít fel a tekintetben, hogy általánosan kötelező magatartási szabály kizárólag az Alkotmányban megjelölt jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabályban állapítható meg. A rendelkezés egyrészt az Alkotmány hatályos 77. § (2) bekezdése által kimondott követelményt (az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek) fogalmazza meg a másik oldalról, egyértelművé téve, hogy jogszabályon kívüli más jogi aktusban általánosan (mindenkire egyaránt) kötelező magatartási szabály nem állapítható meg. Másrészt egyértelművé teszi, hogy jogalkotó szervnek, illetve a

jogszabálynak kizárólag az Alkotmányban ilyen hatáskörrel felruházottak, illetve ilyenként meghatározottak minősülnek, tehát sem a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek, sem pedig az általuk alkotható jogszabályok körét nem bővítheti más jogszabály.

A tervezett 7/A. § emellett meghatározza a jogszabályok körét (miután ez a jogalkotási törvényből kikerül), továbbá általánosan, minden jogszabály tekintetében előírja a hivatalos lapban való kihirdetés követelményét. Lehetővé teszi azonban, hogy a kihirdetés szabályait a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, a Kormány veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben kiadott rendelete, továbbá az önkormányzati rendelet esetében a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény eltérően is megállapíthassa.

Ezzel egyben az Alkotmányban egyes jogalkotóknál szereplő, egyenként kimondott ugyanezen követelményt főlőslegessé teszi és kiiktatja (megjegyzendő, hogy az önkormányzati rendelet esetben az Alkotmány nem szól a kihirdetésről, így a jövőben ezt az új általános szabály rendezi).

Az ABh. az Alkotmányban előírt, a „jogalkotás rendjének” törvényi szabályozási kötelezettséget értelmezte, és részben ezen alkotmánybeli meghatározásra tekintettel semmisítette meg a hatályos jogalkotási törvényt. Ezért indokolt, hogy az Alkotmányban is megváltozzon a törvényalkotási tárgykör megjelölése. A „jogalkotás rendje” meghatározás elvileg a jogszabály előkészítésétől a megalkotási eljáráson keresztül a kihirdetésig terjedő folyamatot öleli fel és elsődlegesen eljárási jellegű tartalomra utal. Ugyanakkor a rendszerváltás óta kialakult szabályozási gyakorlat szerint a jogszabályok közvetlen megalkotásával összefüggő eljárásokat nem a jogalkotási törvény szabályozta. A törvényalkotási eljárást a Házszabály, a kormány- és miniszteri rendelet megalkotásának rendjét a Kormány ügyrendje, az önkormányzati rendeletalkotást a helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzata rendezi. Ezt a kialakult szabályozási rendet nincs ok újrarendezni, ezért helyesebb megoldás az Alkotmány szóhasználatának megváltoztatásával jelezni, hogy a szabályozási kötelezettség tartalma nem elsősorban az eljárási kérdésekre (a jogalkotás rendje), hanem tartalmi kérdésekre irányul. Ennek megfelelően az alkotmánymódosítás tervezete szerint „a jogalkotásról” kell törvényt alkotni, ami egyrészt tágabb értelmet hordoz, másrészt elszakad az elsődlegesen eljárási tartalomra utaló megfogalmazástól. Ez a megfogalmazás lehetőséget biztosít arra, hogy az új

jogalkotási törvény elsődlegesen a jogalkotás, illetve a jogszabály-előkészítés körében a tartalmi kérdésekre helyezhesse a hangsúlyt.

Az alkotmánymódosítás tervezete a jogszabályok hivatalos lapban történő kihirdetésére vonatkozó általános kötelezettség előírása mellett pontosítja a köztársasági elnök törvény kihirdetésével kapcsolatos szerepét, annak érdekében, hogy a köztársasági elnök ne viseljen egymaga felelősséget olyan cselekményért (a kihirdetésért), amiért ő ténylegesen csak korlátozottan képes tenni. Ennek megfelelően – a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény mintáját alapul véve – a módosítás szerint a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírja, és (megküldésével) elrendeli annak kihirdetését. Ezáltal a köztársasági elnök a hitelesítés mellett is részese marad a kihirdetésnek, a hivatalos lapban való megjelentetés azonban már nem az ő felelőssége. A hivatalos lapban való megjelentetésért viselt felelősség, illetve a más jogszabályok aláírásának kérdését a jogalkotási törvény szintjén indokolt rendezni, a módosítás az erre vonatkozó pontosításokat is elvégzi.

Pontosítani indokolt a miniszterelnök helyettesítéséről rendelkező alkotmányi szabályt azzal, hogy a miniszterelnök rendeletben jelöli ki helyetteseit.

A jogalkotási törvény felülvizsgálata alapján világossá vált, hogy a jövőben nincs ok fenntartani az együttes miniszteri rendelet és az egyetértésben kiadott rendelet kettősségét. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az egyetértési jog is a jogalkotási jogkör egy sajátos megnyilvánulása, így nincs érdemi különbség a kétféle jogalkotási jogkör között. Ezért ésszerű, ha a jövőben csak az egyetértésben kiadott miniszteri rendelet intézménye marad fenn. Ezt azonban az Alkotmányban is rögzíteni célszerű, ezért az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének módosítása kimondja, hogy a Kormány tagja törvényben vagy eredeti jogalkotó hatáskörben kiadott kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet ad ki, amely törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes. Ezzel az az alkotmányos követelmény is egyértelművé válik, hogy miniszteri rendelet tekintetében egyetértési jog kizárólag más miniszter számára biztosítható.

Az alkotmánymódosításban indokolt a 44/A. § (2) bekezdésében szereplő „magasabb szintű jogszabály” megfogalmazásból eredő problémákat is kezelni, tekintve, az Alkotmány közvetlenül nem határozza meg, a jogalkotási törvény pedig nem szabályozhatja, hogy mely

jogszabály tekintendő magasabb szintűnek az önkormányzati rendelet tekintetében. Ezért a tervezet szerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

A legfőbb ügyész és az ügyészség közjogi helyzetét érintő 3. és 8. §-hoz, valamint a kapcsolódó törvénymódosításhoz

A jogállamiság helyreállítását lehetővé tevő, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény – egyedülként az alkotmányos alapintézmények közül – az ügyészség és a legfőbb ügyész jogállásáról szóló rendelkezések módosítását nem kötötte a megválasztott, illetve jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához, változatlanul lehetővé tette továbbá a legfőbb ügyész interpellálhatóságát. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy az Országgyűlésnek csak alkotmányozó hatalma gyakorlásával van lehetősége arra, hogy a legfőbb ügyész és ügyészség közjogi, alkotmányos helyzetét megváltoztassa (3/2004. (II. 17.) AB határozat, IV. rész, 3.7. pont), értelmezte továbbá a legfőbb ügyész interpellálhatóságának szabályát is (3/2004. (II. 17.) AB határozat, rendelkező rész). Ezeket a követelményeket az Alkotmány szövege mindezidáig nem tükrözte.

A módosítás az Alkotmánybíróság döntésének következményeit veszi figyelembe és megszünteti a legfőbb ügyész interpellálhatóságát. Változatlanul fenntartja az Országgyűlés és tagjai tájékoztatására szolgáló kérdés lehetőségét, és természetesen nem érinti az Országgyűlésnek, illetve bizottságainak azt a lehetőségét, hogy ülésükön a legfőbb ügyésztől ennél alaposabb tájékoztatást kérjenek. Az interpelláció a politikai jellegű országgyűlési ellenőrzési intézmény, ezért az Alkotmány 53. § (2) bekezdése értelmében a politikai tevékenységtől tartózkodni köteles legfőbb ügyész interpellálhatósága az Alkotmány belső ellentmondása, ami indokolt megszüntetni.

A módosítás biztosítja, hogy az ügyészség és a legfőbb ügyész jogállásának törvénybe foglalt szabályai csak a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával legyenek megváltoztathatók. Ezzel egyidejűleg az Alkotmány módosítása biztosítja azt, hogy a legfőbb ügyész megválasztása – az igazságszolgáltatás másik ága, a bíróság első bírójának, a Legfelsőbb Bíróság elnökének jogállását szabályozó rendelkezéssel összhangban – ne egyszerű többséggel, hanem a lehető legnagyobb legitimitást biztosítva, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történjen.