

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA

T/1247. számú

törvényjavaslat

**a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
módosításáról**

Előadó: dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és igazságügyi miniszter

Budapest, 2010. szeptember

2010. évi ... törvény

a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

Az Országgyűlés mint alkotmányozó 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. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete.

(3) A jogszabályt a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában ki kell hirdetni. Az önkormányzati rendelet, a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány 35. § (3) bekezdés szerinti rendelete 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 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:

„(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 feladatkörében rendeletet bocsát ki és határozatot hoz, amelyek 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 képviselő-testület 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 a törvény – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő nyolcadik napon lép hatályba.

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

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

(4) Ez a törvény nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok hatályát.

Általános indokolás

Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával 2010. december 31-ei hatállyal megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt. Az Alkotmánybíróság számos kérdést új megközelítésben tárt fel és irányt mutatott a jogalkotás rendjének újrászabályozásához. Az Alkotmánybíróság határozata több olyan tárgykört alkotmányos szabálynak tekint, amelyet eddig a jogalkotási törvény rendezett. Ennek megfelelően az új jogalkotási törvény megalkotásával egyidejűleg az Alkotmány módosítása is szükségessé vált. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslát) alapvetően nem változtat azon a rendszeren, hogy az Alkotmány hatályos szövege a jogalkotásra vonatkozóan több helyen, a jogalkotó szervekkel összefüggésben tartalmaz rendelkezéseket. Indokolt azonban egyrészt ezen rendelkezések pontosítása, másrészt az Alkotmány első fejezetének kiegészítése egy olyan szakasszal, amely egyrészt meghatározza a jogszabályok körét, továbbá olyan alapvető, garanciális rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket minden jogszabályra nézve alkalmazni kell (például a jogszabályok tartalmára és kihirdetésére vonatkozó szabályok).

A Javaslát az ügyészség alkotmányjogi helyzetét megerősítő jelentős változtatást vezet be: a legfőbb ügyész Országgyűlés általi megválasztását és az ügyészségről, valamint az ügyészek szolgálati viszonyáról szóló törvények elfogadását a jelenlegi egyszerű többség helyett a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához köti. Emellett megszünteti a legfőbb ügyész interpellálhatóságát, ugyanakkor érintetlenül hagyva az országgyűlési képviselőknek az a jogát, hogy a legfőbb ügyészhez kérdést intézzenek.

Részletes indokolás

Az 1. §-hoz

A Javaslát 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 Javaslát meghatározza a jogszabályok körét (miután ezt a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazhatja), továbbá a jogszabályok tekintetében előírja a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában való kihirdetés követelményét. Lehetővé teszi azonban, hogy a kihirdetés szabályait az önkormányzati rendelet, illetve a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, és a Kormány kivételes jogrend idején kiadott rendelete esetében a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény eltérően is megállapíthassa.

Az Alkotmánybíróság 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 Házsabály, 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 újraprendezni, 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 a Javaslát 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.

A 2. §-hoz

A Javaslát 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), amelyek egymást követő mozzanatait hagyományosan a köztársasági elnök és a Kormány valósítják meg. Ennek megfelelően a Javaslát egyértelművé teszi, hogy a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírja, és (a hivatalos lapnak való megküldésével) elrendeli annak kihirdetését. Ezáltal a köztársasági elnök a hitelesítés mellett is részese marad a kihirdetésnek, ugyanakkor a hivatalos lapban való megjelentetés 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 3. §-hoz

Az 1989-es jogállami alkotmányozás nem változtatta meg a legfőbb ügyész Országgyűlésnek való felelőssége érvényesítésének eszközrendszerét, ennek keretében továbbra is köteles az interpellációra választ adni. Tekintve azonban, hogy az interpelláció a politikai ellenőrzés parlamenti eszköze, és az Országgyűlés az interpelláció elfogadásáról való döntése során politikai véleményt formál a legfőbb ügyész és az ügyészség tevékenységéről, az interpelláció nehezen illeszthető az ügyészség alkotmányos jogállásához. Az Alkotmánybíróság a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban megállapította, hogy a legfőbb ügyész az interpellációra köteles választ adni, de a válasznak az alkotmányból fakadó tartalmi korlátai vannak, más oldalról pedig a legfőbb ügyész nem tartozik politikai felelősséggel az ügyészség egyedi döntéseiért, ezért az interpellációra adott válasz elutasítása nem érinti a közjogi helyzetét, azért nem vonható felelősségre.

A Javaslattal ezért megszünteti a legfőbb ügyész interpellálhatóságát, ugyanakkor a kérdésre való válaszadás kötelezettségét fenntartja. Ezzel is hangsúlyozza a Javaslattal a legfőbb ügyész és az ügyészség jogállásának a politikai jellegű hatalmi ágaktól való érdemi függetlenségét.

A 4. §-hoz

Tekintettel a kihirdetés új általános szabályára, az Alkotmányban az egyes jogalkotóknál szereplő, egyenként kimondott követelményt a Javaslattal kiiktatja.

Az 5. §-hoz

A Javaslattal pontosítja a miniszterelnök helyettesítéséről rendelkező alkotmányi szabályt, egyértelművé téve, hogy a miniszterelnök rendeletben (eredeti jogalkotói hatáskörben) jelöli ki helyetteseit.

Tekintettel a kihirdetés új általános szabályára, az Alkotmányban az egyes jogalkotóknál szereplő, egyenként kimondott követelményt a Javaslattal a Kormány és a Kormány tagjának rendelete tekintetében is kiiktatja.

Az Alkotmány korábban nem rendelkezett a miniszterek közösen kibocsátott rendeleteiről (az együttes rendeleti formát a jogalkotásról szóló törvény intézményesítette). A Javaslattal ezért a több miniszter feladatkörét érintő kérdések tekintetében egyértelműen rendezi, hogy a Kormány tagjai milyen formában alkothatnak közösen rendeletet. Ennek megfelelően a Javaslattal az

Alkotmánybíróság értelmezésével összhangban (amely szerint az egyetértési jog a jogalkotási jogkör egy sajátos megnyilvánulása) a rendelkezést úgy módosítja, hogy a Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével adhat ki rendeletet. Ezzel az az alkotmányos követelmény is egyértelművé válik, hogy miniszteri rendelet tekintetében egyetértési jog kizárólag más miniszter számára biztosítható. Tekintettel arra, hogy nincs érdemi különbség a kétféle jogalkotási jogkör között, illetve az együttes rendeleti forma kevésbé alkalmas a kormányzati szervezet-átalakítások rugalmas követésére, a Javaslát szerint az együttes miniszteri rendeletet olyan rendelet váltja fel, amelynek formailag egyetlen miniszter a kibocsátója, az azonban a többi érintett – egyetértési joggal rendelkező – miniszter egyetértése nélkül nem alkotható meg. Ez a megoldás biztosítja az előkészítés során való együttműködés feltételeit is.

A 6. §-hoz

A Javaslát az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében eredetileg szereplő „magasabb szintű jogszabály” kifejezést pontosítja, tekintve, hogy az Alkotmány közvetlenül nem határozza meg (a jogalkotási törvény pedig nem szabályozhatja), hogy mely jogszabály tekintendő magasabb szintűnek az önkormányzati rendelet tekintetében. Ezért a Javaslát szerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. E megfogalmazás alapján egyértelművé válik, hogy az országos hatályú jogszabályokkal nem lehet ellentétes, más önkormányzatok rendeletei pedig a területi hatály oldaláról egymástól elválasztottak, a főváros és a kerületek szabályozási hatáskörét pedig a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendezi.

A 7. §-hoz

Az 1989. évi jogállami alkotmánymódosítás nem érintette az ügyészség alkotmányjogi helyzetét, azt továbbra is a Kormánytól független intézményként határozta meg, ugyanakkor – ennek némileg ellentmondva – a legfőbb ügyész megválasztását a képviselők egyszerű többségéhez kötötte. Ezáltal a mindenkori parlamenti többség döntése elegendő a legfőbb ügyészi tisztség betöltéséhez. Ugyanígy az ügyészségre vonatkozó törvényi szabályozások is egyszerű többséggel fogadhatók el. Ez nehezen egyeztethető össze a legfőbb ügyész jogállásának egyéb elemeivel, valamint az ügyészség funkciójával és kizárólag a törvénynek való alárendeltségével. A Javaslát ezért teljessé teszi az ügyészségnek a politikai jellegű hatalmi ágaktól való függetlenségét azzal, hogy a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi szükségessé az ügyészség jogállásának és feladatainak alapvető szabályait megállapító törvények elfogadásához, a legfőbb ügyész megválasztását pedig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához köti.

A 8. §-hoz

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat a megyei, fővárosi kormányhivatal vezetőjeként a kormány megbízotti státusz létrehozásával új intézményvezetői formát statuál. A közigazgatási intézményrendszerben betöltött szerepére, helyzetére tekintettel az új jogintézményhez kapcsolódóan szükségessé vált az Alkotmányban az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségére vonatkozó, valamint a kormányzathoz kapcsolódó jogállási, díjazási és felelősségi szabályok alkotmányi alapját megteremtő rendelkezések módosítása.

A 9. §-hoz

A Javaslattal a jogszabályok körének meghatározására tekintettel rendezni a hatályos Alkotmány alapján már nem kibocsátható, ám még létező jogszabályok hatályának kérdését.