

KÖZJOGI ÁTALAKULÁS MAGYARORSZÁGON
2010 ÉS 2015 KÖZÖTT

Tanulmány

Közjogi átalakulás Magyarországon 2010 és 2015 között

Tanulmány

Budapest, 2015

A tanulmány szerzői:

BALÁZS Ágnes
BOHÁCSI Liliána
BRECSOK Anna Ágnes
KISS Viktória
NAGY László Sándor
SCHREMPF Luca
SCHVÁB Aliz
SKUTA Vivien
SOMOGYI Enikő
SZŰCS Márton
VÁRADI Anita

Szerkesztő:

BALÁZS Ágnes

© A szerzők, 2015

© A szerkesztő, 2015

A tanulmány az NTP-SZKOLL-14 azonosító számú,
„A felsőoktatásban működő szakkollégiumok támogatása” elnevezésű projekt
keretében, a Magyary Zoltán Szakkollégium Közjogi Műhelyében készült.

ISBN 978-615-5527-19-7

Kiadja az NKE Szolgáltató Kft.
Felelős kiadó: Hegyesi József ügyvezető
Nyomdai előkészítés: Tordas és Társa Kft.
Nyomdai kivitelezés: NKE Szolgáltató Kft.

Tartalom

Előszó	7
<i>Bohács Liliána – Kiss Viktória: Az alapjogokat érintő változások az Alaptörvényben – különös tekintettel az ombudsmani intézmény átalakulására</i>	<i>9</i>
1. Bevezetés	9
2. Az alapvető jogok és köteleességek helye Magyarország Alaptörvényében	9
3. Az ombudsmani intézményrendszer átalakulása	11
3.1. Tanácskozási jog	14
3.2. Az utólagos normakontroll	14
3.3. Közérdekű bejelentés	15
3.4. A nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárását érintő új jogköréről	17
3.5. Kivételes vizsgálat	17
4. Összegzés	18
Felhasznált irodalom	20
<i>Balázs Ágnes – Schrempf Luca: A külhoni választójog intézményének megszületése Magyarországon a választójogi törvény vitájának tükrében</i>	<i>23</i>
1. Bevezetés	23
2. A külhoni választójog kapcsán a választójogi törvény vitájában felmerült érvek	24
3. Összegzés	31
Felhasznált irodalom	32
34	
<i>Nagy László Sándor – Somogyi Enikő – Szűcs Márton: A parlamenti jog változásai, különös tekintettel a házsabályváltozásokra és az alkotmányozási folyamatokra</i>	<i>39</i>
1. Nyitó gondolatok	39
2. Parlamentarizmus, parlamenti jog	39
3. A 2010 és 2014 közötti jelentősebb házsabály-módosítások	43
4. A magyar törvényalkotás jelentősége, különös tekintettel a parlamenti alkotmányozás folyamataira	46
4.1. Alkotmányozási kísérletek a rendszerváltozás időszakában és azt követően	47
4.2. Az új alkotmány szükségessége az Alaptörvény tükrében	49
5. Záró gondolatok	50
Felhasznált irodalom	50

<i>Balázs Ágnes – Schwáb Aliz: A fővárosi választási rendszer átalakulása 2014-ben</i>	53
1. Bevezetés	53
2. A választójog egyenlősége és a szavazás közvetlensége	54
3. A Fővárosi Közgyűlés választása 2010-ben és a 2014-es módosítás megszületése és útja	55
4. Az Alkotmánybíróság döntése	58
5. Összegzés	62
Felhasznált irodalom	63
<i>Brecsok Anna Ágnes – Váradi Anita: A megyei önkormányzatok szerepváltozása 2010 és 2014 között</i>	67
1. Bevezető	67
2. A megyei önkormányzatok 1990 és 2010 között	68
3. Megyei önkormányzatok 2010 után	70
4. Az átalakítás első lépései	70
5. Az önkormányzatok adósságkonszolidációja	72
6. A megyei önkormányzatok új feladatai	73
7. Záró gondolatok	76
Felhasznált irodalom	76
<i>Skuta Vivien: A fiskális intézmények jelentősége, különös tekintettel a Költségvetési Tanács szerepváltozására Magyarországon</i>	79
1. Bevezetés	79
2. A fiskális intézmények létrehozásának fő indokai nemzetközi kitekintésben	79
3. A szabályalapú fiskális politika és a költségvetési felelősségi keretrendszer	81
4. A költségvetési jog hatása a fiskális intézményekre	82
5. Magyarországi előzmények	83
6. A 2008-ban felállított Költségvetési Tanács	84
7. Az „új” Költségvetési Tanács és az Alaptörvény	86
8. Záró gondolatok	89
Felhasznált irodalom	90

Előszó

A Magyary Zoltán Szakkollégium Közjogi Műhelye abból a célból jött létre, hogy a közjogi irodalommal, az aktuális közjogi vitákkal megismerkedjenek a hallgatók. A műhely tagjai által írt tanulmánykötetet tartja kezében a Kedves Olvasó. A tanulmánykötet a magyar alkotmányjog egyes intézményeinek 2010 utáni változásait mutatja be.

Az alkotmányozás kérdése bár nem tűnt el teljesen soha a kilencvenes éveket követően sem, a politikai konszenzus hiánya miatt igazi realitása nem volt. Az 1949. évi XX. törvény és az azt kiegészítő és értelmező alkotmánybírósági határozatok képesek voltak betölteni az európai szinten is modern, demokratikus és jogállami alkotmány szerepét. A rendszerváltás idején és az azt követő csaknem két évtizedben úgy tűnt tehát, hogy egyfelől a stabilitás, másfelől a jogállamiság mindenhatósága jellemzi a magyar alkotmányjog fejlődését. Úgy látszott, hogy a nagy közjogi viták kora lejárt, mert nem kérdőjelezhetőek meg azok az intézmények, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon, illetve az azokat követő alkotmánymódosításokban rögzültek.

2010-ben az országgyűlési választások eredményeképpen a kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok új alkotmány elfogadása mellett döntöttek, és jelentősen átalakították a magyar közjogi berendezkedést. Ez a változás a legfontosabb intézményeket is érintette. A tanulmánykötet – a terjedelmi korlátokra is tekintettel – a 2010 és 2015 között végbement változások főbb irányait mutatja be.

Dr. Szalai András
a Közjogi Műhely vezetőtanára

BOHÁCS LILIÁNA – KISS VIKTÓRIA

AZ ALAPJOGOKAT ÉRINTŐ VÁLTOZÁSOK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ OMBUDSMANI INTÉZMÉNY ÁTALAKULÁSÁRA

1. Bevezetés

A 2010-es választásokat követően kezdetét vette a közjogi berendezkedés átalakítása, amelynek első mérföldkövét egy új alkotmány létrehozása jelentette. Az Alaptörvény hatálybalépésével az alapjogok helyzete és rendszere is új kontextusba került, ugyanis az alapvető emberi és állampolgári jogok védelme hangsúlyosabb szerepet kapott, mint a korábbi alkotmányban. Az Alaptörvény alapjogi fejezete a nemzetközi, elsősorban az európai alapjogi dokumentumok, valamint az uniós szabályok magyar jogrendbe történő emelésével született meg. Az Alaptörvény az alapjogi katalógus mellett garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok és kötelezettségek korlátozhatóságát is.

Az Alaptörvény elfogadása magával hozta az egyes alapvető jogok gyakorlására, valamint a legfontosabb közjogi intézményekre vonatkozó szabályok megváltoztatását is. Ennek keretében került sor az ombudsmani rendszer újraalkotására. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény a korábban négy ombudsmannel működő intézményt egy szervezetrendszerbe olvasztotta össze, létrehozva ezáltal az „egyombudsmanos” struktúrát. A szervezeti változások magukkal hozták a feladat- és hatáskör módosulását is. A tanulmány ebből adódóan kifejezetten az új intézményrendszer által bevezetett legfontosabb szervezeti és feladatköri változásokra koncentrálna.

2. Az alapvető jogok és köteleességek helye Magyarország Alaptörvényében

A téma jelentőségét hangsúlyozza az alapvető jogokat és köteleességeket tartalmazó rész rendszertani elhelyezése és belső tagolása, azaz hogy közvetlenül az alapvető rendelkezések után foglal helyet.¹ Az alapjogok alkotmányban történő elhelyezése nem szerkesztési, technikai kérdés, hanem azt a filozófiát juttatja érvényre, miszerint az állam és az állampolgár viszonyában az állampolgár az, aki a meghatározó tényező.² Az alapjogok alkotmányi szintű rögzítésével azonban nemcsak az állam, hanem minden cselekvő jogi kötelezettsége e jogok tiszteletben tartása. Az állam állampol-

¹ T/2627 – Magyarország Alaptörvénye – Részletes indokolás, 40.

www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 15.)

² SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmányjog II.*, Osiris, Budapest, 2008, 35.

gár és állampolgár között nem tehet különbséget, kötelessége mindenkinek egyaránt védeni a jogait. Ezt igazolja az I. cikk (2) bekezdésében foglalt tétel, amely szerint „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait”, vagyis az alapjogok az államtól függetlenül is léteznek, azaz az állam csupán elismeri azokat, és nem maga teremti.³

Az alapjogi fejezet az Európai Unió Alapjogi Chartája⁴ nyomán készült, erre alapozva a jogok csoportosítása is az Alapjogi Charta felépítését követi. Az alapjogi rendelkezéseket megvizsgálva az Alaptörvény I. és II. cikke tartalmaz általános szabályokat, majd ezt követi az alapjogi katalógus.⁵ Az I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani”. A bekezdés továbbá rögzíti, hogy az alapjogok védelme elsősorban az állam kötelezettsége. Az I. cikk (2) bekezdése alapján megállapítható, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartását és védelmét nemcsak az egyéni, hanem a közösségi jog vonatkozásában is elismeri az Alaptörvény. A II. cikk az élethez és a méltósághoz való jogot⁶ rögzíti, amely minden jog alapja, kihatással van valamennyi jog értelmezésére, és mint abszolút jog kifejezi e jogok sérthetlenségét. Az Alaptörvény rendelkezései között a hátrányos megkülönböztetés tilalma mint különleges státuszú jog is helyet kapott. A diszkrimináció tilalma egyrészt egy sajátos emberi jog, másrészt a többi emberi jog egyik vetülete.⁷

Az Alaptörvény garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok és kötelezettségek korlátozhatóságát is, amelynek kapcsán a következőképpen fogalmaz: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”⁸ Az Alapjogi Charta az összes alapvető jogot és szabadságot illetően állapít meg egy általános korlátozási szabályt (úgynevezett általános klauzula). Az Alaptörvény és az Alapjogi Charta az alapjogok korlátozását érintő közös elemei: a jogok és szabadsá-

³ HEGYI Szabolcs: *A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései* = Fundamentum – Az Emberi Jogok Folyóirata, 2011/2., 3.

⁴ Az Alapjogi Chartát az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság hirdette ki Nizzában 2000 decemberében. 2009 decemberében a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a szerződésekkel azonos kötelező joghatás kiváltására lett alkalmas, azonban nem képezi a Lisszaboni Szerződés részét, hanem mint nyilatkozat a függelékhez tartozó elem. Alapjogi Charta:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_hu.htm (A letöltés dátuma: 2014. 04. 12.)

⁵ KISS Barnabás: *Megjegyzések Magyarország új Alaptörvényének alapjogi rendelkezéseiről* = HAJDÚ József (főszerk.): *90 éves a szegedi jogászképzés*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013, 105–106.

⁶ A 23/1990. (X. 31.) AB-határozat, ABH 1990, 88. kimondja, hogy „Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden más megelőző legnagyobb érték”. A többi alapjogot az AB korlátozhatónak tekinti.

⁷ KISS, 109–110.

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), I. cikk (3).

gok törvény általi korlátozása, a jogok és szabadságok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával való korlátozása, az arányosság elve, azaz csak akkor és olyan mértékben lehet korlátozni a jogokat és szabadságokat, amikor és amennyiben az elengedhetetlenül és ténylegesen szükséges, és a korlátozás valamely más jognak vagy szabadságnak a védelmét szolgálja.⁹ Az alapvető jogok korlátozásának indokai a következők lehetnek: mások jó hírneve vagy más alapvető jogainak védelme, a nemzet biztonsága, a közbiztonság, a közegészség, az erkölcsök védelme.¹⁰

A korlátozhatóságot megállapító szabály egyrészt az Alapjogi Chartán, másrészt pedig az alkotmánybírói gyakorlat során kialakult általános alapjogvédelmi teszt, az úgynevezett szükségességi-arányossági mérce¹¹ alapján került kialakításra.¹² Az állam csak abban az esetben korlátozhat bármely alapjogot, ha az ok egy másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, ezenkívül ha egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem valósulhat meg. Az alapjog korlátozásának két feltétele van: egyrészt a másik alapjog vagy a szabadság vagy egyéb alkotmányos érdek védelme, másrészt az arányosság követelményének való megfelelés, azaz hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. Az adott alapjog korlátozása során a törvényhozó köteles a kívánt cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Ha a korlátozás önkényesen történik vagy a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan, akkor a jogkorlátozás Alaptörvény-ellenesen történik.¹³

3. Az ombudsmani intézményrendszer átalakulása

Az alapjogok érvényesülésének egyik legfontosabb háttérintézménye az ombudsman személye. Magyarországon a rendszerváltás következtében létrejött az Országgyűlés által választott, törvényhozásnak felelős ombudsman intézménye, amely az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) eredményeként került az alkotmányba.¹⁴

⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 52. cikk (1).

¹⁰ H/2057 – Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről, 3. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 04. 13.)

¹¹ A szükségességi-arányossági teszt tulajdonképpen a tartalmi szempontú felülvizsgálatot jelenti, egy módszertani szabályt, amely a következő részkérdések elemzéséből áll: az alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja; az alapjog-korlátozás e legitim cél elérésére alkalmas-e, annak elérésére szüksége-e; az elérni kívánt legitim cél fontossága és a cél elérése érdekében okozott sérelem milyen arányban áll egymással, egyensúlyban vannak-e. SÁRI-SOMODY, 50.

¹² KISS, 107–108.

¹³ 30/1992. (V. 26.) AB-határozat, ABH 1992, 167.

¹⁴ SZABÓ Máté – HARASZTI Margit Katalin: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain 1809, 1948, 1989, 2008–2009*, 6. www.menszt.hu/content/download/783/3439/file/szaboharasztienszakademia.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 03. 20).

Már az 1989-es ellenzéki kerekasztal-tárgyaláson megszületett az elképzelés egy kvázi ombudsmani („politikai szószólói”) intézmény létrehozásáról. A szeptember 18-i ülésen Tölgyessy Péter számolt be – a Sólyom Lászlóval történt hétvégi háromoldalú szakértői egyeztetés után – a speciális és általános ombudsman alkotmányba kerüléséről. A szakosított ombudsmani intézmények, mint az adatvédelmi biztos, a környezetvédelmi ombudsman és egy nemzetiségi ügyekért felelős kisebbségvédelmi ombudsman, ekkor még nem kerültek felállításra. Még aznap elfogadták a közjogi ombudsmanról szóló megállapodást. Ehhez képest csak négy évvel később deklarálta az Obtv. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézményét.

Közbeszólt azonban az úgynevezett „kétharmados szindróma”, a választások elmaradtak, elhúzódtak, az intézménybe fektetett bizalom nem várt csekélységet mutatott. Végül 1995-ben az Országgyűlés megválasztotta az alkotmányos jogokat védő országgyűlési biztost, amely mellett több szakombudsman is működött. Háttérintézményük, az Országgyűlési Biztosok Hivatala is felállításra került.¹⁵ Az Obtv. 2007. december 1-jén hatályba lépő módosítással hozta létre a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményét, ezzel együtt megszüntette az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének tisztségét.

A 2010-es választásokat követő közjogi rendszer átalakítása során a korábban felvázolt ombudsmani rendszer mind szervezetrendszer, mind feladat- és hatáskört illetően is jelentős változásokon ment keresztül. A változások alapja az Alaptörvény létrejöttén kívül egy új szabályozás megalkotása volt. Az Obtv. hatályát veszítette, helyébe az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) lépett.

A korábbi négy ombudsmannal működő intézmény – az adatvédelmi biztos kivételével – egy szervezetrendszerbe lett integrálva. Az általános biztos – az állampolgári jogok biztosa – helyét az alapvető jogok biztosa vette át. A szakosított biztosi tisztség lényegében megszűnt, helyét az új rendszerben a két helyettes, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és a – környezetvédelemért felelős – jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vette át.¹⁶ Az adatvédelmi biztos teljes megszüntetésével feladatait autonóm államigazgatási szerv látja el, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság.¹⁷

Az alapvető jogok biztosa és helyettesei megválasztásának feltételei is változtak. Az Obtv. által rögzített szabályokat az alapvető jogok biztosa tekintetében további kitételekkel bővítették, nevezetesen, hogy a 35. életévét be kell töltenie, valamint ha nemzetiségi szószólói, polgármesteri, alpolgármesteri tisztséget töltött be, nemzetiségi önkormányzatnak volt a tagja a kinevezést megelőző négy évben, nem választ-

¹⁵ SZABÓ Máté: *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem.* Kairosz, Budapest, 2010, 123–125.

¹⁶ Ajbt. 3. §.

¹⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény V. fejezete rendezi a Hatóság helyzetét. Az adatvédelmi biztos helyébe tulajdonképpen egy új, autonóm államigazgatási szerv került. A Hatóság eljárást kizárólag hivatalból indíthat, ha a jogellenes adatkezelés esetén személyek széles köre érintett, különleges adatokkal történt, nagy érdeksérelmet, kárveszélyt idézhet elő. (60. § (4)).

ható meg.¹⁸ A helyettesi tisztségre az alapvető jogok biztosa tesz javaslatot, amelyet az Országgyűlés kétharmados többséggel fogad el. Az Ajbt. 5. §-ának (4) bekezdése további feltételként állapítja meg, hogy „az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt kikéri az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét”.

Az „egyombudsmanos” rendszerben a háttérintézményi feladatokat az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) vette át, amelyet az alapvető jogok biztosa irányít, és a főtitkár vezet.¹⁹ A Hivatal jogelődje az Országgyűlési Biztos Hivatala, amely 2011. december 31-én megszűnt.²⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mellett három speciális feladatkörű ombudsmani intézmény működött, melyek egymástól teljesen függetlenek voltak. A szakombudsmanok mellérendelt viszonyban látták el feladataikat, közöttük hierarchikus, utasíthatósági, felelősségi kapcsolat nem állt fenn.²¹ Saját szakterületükön önálló intézkedési jogkörrel rendelkeztek (itt az állampolgári jogok biztosa nem járhatott el).²² Az Alaptörvény és az Ajbt. rendelkezéseinek következtében azonban a biztos feladatát általános hatáskörű, országos illetékességű szervként látja el, helyetteseivel való munkamegosztásban. A helyettesek hiába rendelkeznek önálló feladat- és hatáskörrel, önálló döntési jogkörük nincs. Nem kezdeményezhetik a visszasság orvoslását, nem tehetnek ajánlást a szerv vezetőjének, mindössze az ombudsman felé jelezhetik a szakterületükön felmerülő jogsértést. A helyettesi tisztség betöltése kötelező, azonban szervi jellege nincs, csupán az alapjogi biztos helyettesítőiként jelennek meg. Felettük a munkáltatói jogköröket a biztos gyakorolja. A helyettesek csak abban az esetben láthatják el az alapvető jogok biztosának jogkörét, ha az akadályoztatva van, vagy a tisztség nincs betöltve. Kizárólag a biztos által kijelölt helyettes, vagy ennek elmaradása esetén a korban idősebb helyettes gyakorolhatja a jogkört.²³

Az intézményi és szervezeti változások számos új feladatkört hoztak az „egyombudsmanos” rendszerbe, amelyek közül a tanulmány az ombudsman tanácskozási jogával, az utólagos normakontrollal, a közérdekű bejelentések új elektronikus rendszerével, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárását érintő új jogkörével és a kivételes vizsgálattal kíván részletesen foglalkozni.

¹⁸ Ajbt. 5. § (3), (5).

¹⁹ Ajbt. 41. § (2).

²⁰ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Alapító Okirat 8. pont. www.ajbh.hu/alapito-okirat (A letöltés dátuma: 2015. 04. 22.)

²¹ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE, Eötvös, Budapest, 2010, 62–63.

²² Obtv. 2. § (2).

²³ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 215–216.

3.1. Tanácskozási jog

Az ombudsman tanácskozási joggal részt vehet a plenáris üléseken, az Országgyűlés kötelezővé teheti számára a megjelenést. Figyelembe véve, hogy a biztos beszámolásra kötelezett személy a képviselők kérdést intézhetnek felé, ha a képviselő a biztostól a feladatkörébe tartozó olyan kérdéssel kapcsolatosan kér írásban tájékoztatást, amelyről a törvény alapján az Országgyűlésnek beszámolni köteles, a biztos a tájékoztatást a kézhezvételt követő 15 napon belül köteles írásban megadni.²⁴ A biztos az Országgyűlés állandó bizottsága ülésének összehívásával egyidejűleg meghívást kap az ülésre, ahol szintén tanácskozási joggal élhet, ezáltal a parlament információkat kap a biztos feladatainak ellátásáról és az alapjogok érvényesüléséről.²⁵

3.2. Az utólagos normakontroll

Az Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény megszületése jelentős változásokat hozott a magyar alkotmánybíráskodásban. A korábbi *actio popularis*-jelleg megszüntetésével jelenleg az alkotmányozás lehetősége csak egy szűk körnek áll fenn.²⁶ Az Alkotmánybíróság a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek, az országgyűlési képviselők negyedének, a Kormánynak és az alapvető jogok biztosának javaslatára felülvizsgálja az érintett jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját.²⁷ Az ombudsman segítségével az állampolgárok egyfajta „kerülő úton” juttathatják el az Alkotmánybíróságnak azokat az alkotmányellenes szabályokat, amelyekre más módon – például személyes érdekeltség – nincs lehetőségük.²⁸

„Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”²⁹ Az Ajbt. 2. §-ának (3) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát”. Az utólagos normakontroll-indítvány benyújtása különösen indokolt, ha olyan alkotmányossági aggály merül fel, amely az Alaptörvényben szereplő alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésének korlátozásával jár; ha az Ajbt. által definiált különösen védendő helyzetben lévő személyek alapvető jogai és az egészséges

²⁴ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 98. § (1).

²⁵ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 40. §.

²⁶ LÁPOSSY Attila: *Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből* = *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/2., 39.

²⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 24. cikk 2) bekezdés e).

²⁸ *Uo.*, 39.

²⁹ Ajbt. 34. §.

környezethez való jog sérelmének a veszélye fennáll; ha az alapjogsérelem jelentős mértékű, vagy ha a sérelmet szenvedett személyek magas száma indokolja.³⁰ Az utólagos normakontroll-eljárás nem indítható meg abban az esetben, ha olyan jogszabályra vagy jogszabályi rendelkezésre irányul, amely érdemben már elbírálásra került, illetve az indítványozó ugyanarra az alaptörvényi rendelkezésre, elvre vagy alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az Alaptörvénnyel való összeütközés megállapítását – kivéve, ha a döntés óta alapvetően megváltoztak a körülmények.³¹

Az ombudsman önálló alkotmányértelmező tevékenységet lát el, rálátással rendelkezik a joggyakorlatra szinte teljes kiterjedtségében. Az ombudsmannak lehetősége van állampolgári panasz vagy vizsgálat lefolytatása nélkül közvetlenül kezdeni az Alkotmánybíróság eljárását, valamint konkrét ügyben alkotmánybíró-sági eljárást indítani. Az ombudsman az indítványt sajátjaként nyújtja be, nem pedig a sérelmezett nevében. Ennek oka, hogy a biztosnak is meg kell állapítania, hogy a beadvány helytálló, valóban alkotmány sértés történt-e. Az indítványozási feltétel-rendszert a biztos gyakorlat teszi teljessé esetről esetre, amely komoly felelősséggel is jár, ezért a beadványok kezelési rendjét normatív módszertani utasításban határozta meg az alapvető jogok biztosa.³²

3.3. Közérdekű bejelentés

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 4. §-ának (1) bekezdése alapján 2014. január 1-je óta egy védett, elektronikus rendszerben történhet a közérdekű bejelentés megtétele az alapvető jogok biztosánál. „A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.”³³

A benyújtónak a védett elektronikus rendszerben meg kell adnia személyes adatait (a nevét és a lakcímét kötelezően), azonban módjában áll kérelmezni, hogy adatait bizalmasan kezeljék, azok kizárólag az alapvető jogok biztosa és a Hivatal számára legyenek elérhetők. A közérdekű bejelentőt nem lehet szóban tájékoztatni, a kapcsolattartás kizárólag elektronikus úton történhet, meghallgatást sem lehet tartani. Amennyiben a bejelentő az eljáró szerv számára nem azonosítható, nem mellőzhető a bejelentés vizsgálata. Az eljárásra jogosult szerv az alapvető jogok biztosának hivatalán keresztül léphet kapcsolatba a közérdekű bejelentővel annak személyazonosságának felfedése nélkül.³⁴

³⁰ 2/2012. (I. 20.) AJB-utasítás az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről egységes szerkezetben A 2/2013. (III. 8.) AJB-utasítással, 46. § (2).

³¹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 24. § (3).

³² LÁPOSSY, 40–41.

³³ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, 1. § (3).

³⁴ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, 4. § (4), 6. § (1), 8. §.

Az alapvető jogok biztosának a beadványt és a hozzá tartozó mellékleteket nyolc napon belül továbbítani kell – személyes adatok nélkül – a megfelelő hatáskörrel rendelkező eljáró szervhez. A biztos feladata megtenni a tájékoztatást a benyújtó felé az eljáró szerv által tett esetleges intézkedésekről.³⁵ A nyilvánosságra hozott publikus kivonatok közül az 574895-ös bejelentés – minden közérdekű bejelentés egyedi azonosító számot kap, amely alatt az interneten publikálásra kerül – szolgál jó példaként: „A bejelentő kifogásolja, hogy az általa ismert személy munkavégzésre irányuló bárminemű jogviszony hiányában dolgozik a bejelentésben megnevezett társaságoknál, ezzel kapcsolatban bűncselekmény elkövetését is említi. A bejelentő tájékoztat arról is, hogy bejelentését az eljárásra jogosult szervnél mintegy fél éve megtette.” Az ügyet lezárták, a vizsgálat eredménye a következő: „A bejelentő a 2013. évi CLXV. tv. 1. § (4) alapján benyújtotta közérdekű bejelentését az eljárásra jogosult szervhez, így a bejelentés áttételére nem került sor. Bejelentő tudomásul vette, hogy az eljárásra jogosult szerv a bejelentés intézése során az eddigiekben a törvény szerint járt el. A bejelentőt a hivatal tájékoztatta arról a lehetőségről is, hogy a bejelentése intézésével kapcsolatos kifogását az eljárás végeztével előterjeszheti.”³⁶ Amennyiben megtörtént a közérdekű bejelentés kivizsgálása az arra jogosult szerv által, a bejelentő – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha

- a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény által meghatározott eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja,
- b) a közérdekű bejelentő nem fogadja el az eljárásra jogosult szerv vizsgálatának az eredményét,
- c) a közérdekű bejelentő úgy véli, hogy az általa tett bejelentést az eljárásra jogosult szerv a nem vizsgálta ki teljes körűen.³⁷

A bejelentés megfelelően szemlélteti a korábbi rendszer kapcsán az ügyintézés lassúságát, leterheltségét. A közérdekű bejelentések intézményének elektronizálása gyorsabb és hatékonyabb eljárást, valamint a legnagyobb biztonságot jelentő kommunikációs formát biztosítja a bejelentő számára, amely lehetőséget teremt a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartásra is. Az alapvető jogok biztosja az elektronikus rendszerhez hozzáférést biztosít az államigazgatási szervek számára, tekintve, hogy a biztos elsődleges feladata, hogy továbbítsa a közérdekű bejelentést a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv részére.³⁸

³⁵ 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, 7–8. §.

³⁶ Közérdekű bejelentések publikus kivonatai. <http://u4.hu/x/3bt> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 29.)

³⁷ Ajbt. 38/C §.

³⁸ T/11657 számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Részletes indoklás a 17. §-hoz, 12.

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/68/70000/T%C3%B6rv%C3%A9nyjavaslat%20a%20panaszokr%C3%B3l%20%C3%A9s%20k%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1%20bejelent%C3%A9s%C5%91.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

3.4. A nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárását érintő új jogköréről

A jog uralmának a titkosszolgálatok működése során is érvényesülnie kell, vagyis a lehető legcsekélyebb mértékűre kell visszaszorítani az önkényes jogalkalmazás lehetőségét.³⁹ 2015. február 1-jétől az alapvető jogok biztosának feladatköre újabb elemmel bővült, ugyanis a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/C §-a szerint alapjogokat sértő visszásság esetén a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának elrendelését, valamint lefolytatását is vizsgálhatja. A felülvizsgálat alá vont személy az eljárásról tudomást szerzést követő hat hónapon belül az ombudsmanhoz fordulhat. Mindemellett az alapvető jogok biztosának feladatkörének része, hogy hivatalból is vizsgálhatja a nemzetbiztonsági szerv vizsgálati kezdeményezését, gyakorlatát.

Amennyiben a felülvizsgálat folyamatában – akár a kezdeményezési vagy a vizsgálati szakaszban – a biztos visszásságot állapít meg, tájékoztatja a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító minisztert. Továbbá kezdeményezi azon intézkedések megvalósítását, amelyeket szükségesnek talál az ügyben. Ha az intézkedéseket nem tartja megfelelőnek, abban az esetben tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát.⁴⁰

3.5. Kivételes vizsgálat

Az ombudsman vizsgálatot indíthat, ha a beadvány alapján arra lehet következtetni, hogy egy hatóságnak nem minősülő szervezet (bank, biztosító stb.) tevékenysége vagy mulasztása tömeges mértékű, és az alapjogokat súlyosan sérti.⁴¹ A szervezet együttműködésre köteles a vizsgálat lefolytatása érdekében.⁴² Az alapvető jogok biztos a írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet a hatóságnak nem minősülő szervezettől. Korábban ajánlásaiknak nem volt kötelező erejük, azok végrehajtását a nyilvánosság erejével mozdíthatták elő.⁴³ A vizsgálat lefolytatása eredményeivel már nem csupán a nyilvánossághoz fordulhat jelentése révén, hanem emellett kizárólag a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását is kezdeményezheti.⁴⁴

³⁹ HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988–2008)*, 31. <http://u4.hu/x/3bw> (A letöltés dátuma: 2015. 03. 20.)

⁴⁰ Ismertető az alapvető jogok biztosának intézményéről és tevékenységéről. www.ajbh.hu/nemzetbiztonsagi-ellenorzes-felulvizsgalati-eljarasat-erinto-jogkor (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

⁴¹ T/3585 számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról. Részletes indoklás a 39. §-hoz, 3. www.parlament.hu/irom39/03585/03585.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

⁴² Ajb. 39. § (3).

⁴³ SÁRI-SOMODY, 376.

⁴⁴ T/3585 számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról. Részletes indoklás a 39. §-hoz, 39. www.parlament.hu/irom39/03585/03585.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja kivételes vizsgálat esetében sem

- az Országgyűlés,
- a köztársasági elnök,
- az Alkotmánybíróság,
- az Állami Számvevőszék,
- a bíróság, valamint
- az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.⁴⁵

A vizsgálat eredménye alapján az alapvető jogok biztosa a hatóság eljárását kezdeményezheti, amely hatáskörrel rendelkezik. Az eljárást a hatóság köteles azonnal megindítani. Amennyiben környezetet károsító tevékenység ellen irányul a vizsgálat, az azonnali beavatkozásnak jelentős szerepe van, ugyanis megakadályozza egy esetlegesen visszafordíthatatlan környezetkárosító folyamat megindulását.⁴⁶ Ilyen speciális esetben a biztos kezdeményezheti személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat átadását.⁴⁷

4. Összegzés

Az alapjogok elsődleges forrása az alkotmány. Magyarország Alaptörvényének sarkalatos pontja az alapvető emberi és állampolgári jogok védelme, hangsúlyos szerepét alátámasztja, hogy szerkezetileg az alapvető rendelkezések után kapott helyet. Az új Alaptörvény már magában foglalja az uniós tagságból és szabályozásból fakadó kötelezettségeket. Az alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó alapjogi katalógus legfontosabb inspirációs forrása az Európai Unió Alapjogi Chartája volt. A Chartával való összhang következtében megvalósult a jogok kiterjedtebb felsorolása, ami hozzájárul a mélyrehatóbb alapjogvédelemhez. Azonban az alapvető jogok, az Alaptörvény szintjén, az alkotmányos értékek védelme érdekében korlátozhatók váltak.

Az alapjogvédelem egyik legfontosabb intézménye az ombudsman. „Az ombudsman jellemzően egy személy, az ombudsman-intézmény általában egyszemélyes, perszonalizált szerv. Ennek a személyes jellegnek meghatározó szerepe van az intézmény természetében, működésének logikája szempontjából.”⁴⁸ Az Alaptörvény egysé-

⁴⁵ Ajbt. 18. § (3).

⁴⁶ T/3585 számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról. Részletes indoklás a 39. §-hoz, 39. www.parlament.hu/irom39/03585/03585.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

⁴⁷ 2/2012. (I. 20.) AJB-utásítás az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről egységes szerkezetben A 2/2013. (III. 8.) AJB-utásítással, 27. § (2).

⁴⁸ SOMODY Bernadette: *Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői* = DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest, 2008, 303.

gesített rendszerével – az alapjogok tekintetében – bekövetkezett változások pozitív irányba mutatnak, az eltelt három év továbbra is a hatáskörök bővítésével és a hatékonyabb jogvédelemmel telt.

A szervezetrendszerben történt változások sikerességét támasztja alá, hogy 2011-ben az ENSZ Emberi Jogi Intézménye NHRI (National Human Rights Institution) B státuszt ajánlott fel az intézménynek, ami azt jelenti, hogy a magyar alapjogvédő rendszer megfelel az ENSZ által állított szigorú követelményeknek.⁴⁹ Az intézmény 2014 őszére már NRHI A státuszt mondhatott a magáénak,⁵⁰ amely számos új feladatot is jelentett az alapvető jogok biztosának: az emberi jogi szférában tanácsadás vagy konzultáció, ajánlások és jelentések előkészítése, valamint azok nyilvánosságra hozatala, támogatás a nemzetközi szerződések ratifikációjának tekintetében és együttműködés a hazai és nemzetközi emberi jogi szervezetekkel. Emellett kutatások és oktatás, a diszkriminációra külön figyelmet fordítva a társadalom figyelmének felhívása a jogsérelmekre, emberi jogi kérdésekre.⁵¹

A feladatkörben történt változások szerint az *actio popularis* megszűnésével az Alkotmánybíróság válláról nagy terhet vett le az új ombudsmani rendszer. 2012 előtt az alkotmánybíráskodás keretein belül nem volt idő a hatalmas mennyiségű panasz kivizsgálására (akár évi 1600 beadvány), megtárgyalására, így az új ombudsmani szűrő csak a fontosabb, a biztos által is képviselt nézeteket juttatja az Alkotmánybíróság elé. A rendszer lehetővé teszi a valódi alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét, így az alapjogvédelem kellő érvényesülését.⁵² Azonban a leterheltség aggálya az ombudsmant is érinti, hiszen már 2012 első néhány hónapjában több százra volt tehető a beérkező indítványok száma.⁵³ További pozitív változás, hogy az elektronikus úton történő közérdekű bejelentés lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy az anonimitás teljes megőrzésével nyomon követhessék beadványaik vizsgálatát. A rendszerbe nem kell bejelentkezni, az egyedi azonosító szám megkönnyíti a használatát. A kapcsolattartás a személyes érintettség nélkül is megvalósulhat, hiszen szintén az elektronikus rendszeren keresztül működik.⁵⁴

⁴⁹ SZIKLAY Júlia: *Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa* = Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle, 2011/10., 86.

⁵⁰ *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről. 2014.* Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2015, 26.

⁵¹ *Ismertető az alapvető jogok biztosának intézményéről és tevékenységéről.* 7–8. www.ajbh.hu/documents/10180/160450/AJBH_ismerteto.pdf/300c2d0f-5998-4e3d-b1f2-d27449afb5ad (A letöltés dátuma: 2015. 04. 10.)

⁵² SZALBOT Balázs: *Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében.* 12. www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmanybirosag_hataskoreinek_modosulasa.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 29.)

⁵³ LÁPOSSY, 45.

⁵⁴ T/11657 számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Részletes indoklása az 5–6. §-hoz, 9–10.

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/68/70000/T%C3%B6rv%C3%A9nyjavaslat%20a%20panaszokr%C3%B3l%20%C3%A9s%20k%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1%20bejelent%C3%A9sekr%C5%91l.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

Az Ajbt. és az Alaptörvény értelmében a magyarországi jogvédelem gyökeres változásokon esett át. A régi ombudsmani rendszer panaszaiból következően egészen új társadalmi igények merültek fel a magánszféra gazdasági elhatalmasodása következtében, illetve a médiumokkal szemben. A korábbi ombudsmanok által is képviselt nézet szerint nem több ombudsmanra volt szükség, hanem a hivatali apparátus megerősítésére, a hatáskörök kiterjesztésére, amely azonban nem járhat se több, se nagyobb hatalommal.⁵⁵

Az alapvető jogok és köteleességek rendszere, valamint az alapjogvédelem központi szerepet tölt be egy demokratikus jogállamban. A közjogi rendszer átalakulása nem járhat ezek csorbulásával. Összegzésképpen megállapítható, hogy mind az Alaptörvény létrehozása mind az ombudsmani intézmény átalakítása elősegíti az alapjogok hatékonyabb érvényesülését.

Felhasznált irodalom

HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988–2008)*. <http://u4.hu/x/3bw> (A letöltés dátuma: 2015. 03. 20.)

HEGYI Szabolcs: *A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései* = Fundamentum – Az Emberi Jogok Folyóirata, 2011/2.

KISS Barnabás: *Megjegyzések Magyarország új Alaptörvényének alapjogi rendelkezéseiről* = HAJDÚ József (főszerk.): *90 éves a szegedi jogászképzés*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2013.

LÁPOSSY Attila: *Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből* = Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/2.

PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.

SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmányjog II*. Osiris, Budapest, 2008.

SOMODY Bernadette: *Az ombudsman-intézmények jogállási jellemzői* = DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest, 2008.

SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE, Eötvös, Budapest, 2010.

SZABÓ Máté: *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Kairosz, Budapest, 2010.

⁵⁵ HAJAS–SZABÓ, 25.

SZABÓ Máté – HARASZTI Margit Katalin: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain 1809, 1948, 1989, 2008–2009.*

www.menszt.hu/content/download/783/3439/file/szaboharasztienszakademia.pdf
(A letöltés dátuma: 2015. 03. 20.)

SZALBOT Balázs: *Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében*

www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmany_birosag_hataskoreinek_modosulasa.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 29.)

SZIKLAY Júlia: *Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa = Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle, 2011/10.*

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CXII. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

23/1990. (X. 31.) AB-határozat, ABH 1990, 88.

30/1992. (V.26.) AB-határozat, ABH 1992, 167.

2/2012. (I. 20.) AJB-utasítás az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről egységes szerkezetben A 2/2013. (III. 8.) AJB utasítással

2010/C 83/02, Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Országgyűlési Napló

H/2057 – Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága, Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről

www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 13.)

T/11657 számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Részletes indokolás a 17. §-hoz

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/68/70000/T%C3%B6rv%C3%A>

9nyjavaslat%20a%20panaszokr%C3%B3%20%C3%A9s%20k%C3%B6z%C3%A9rdek%C5%B1%20bejelent%C3%A9sokr%C5%91.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

T/2627 – Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás
www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 15.)

T/3585 számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról. Részletes indoklás a 39. §-hoz, www.parlament.hu/irom39/03585/03585.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Egyéb források

Alapjogi Charta

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_hu.htm (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Alapító Okirat 8. pont
www.ajbh.hu/alapito-okirat (A letöltés dátuma: 2015. 04. 22.)

Ismertető az alapvető jogok biztosának intézményéről és tevékenységéről,
www.ajbh.hu/nemzetbiztonsagi-ellenorzes-felulvizsgalati-eljarasat-erinto-jogkor
(A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

Ismertető az alapvető jogok biztosának intézményéről és tevékenységéről,
www.ajbh.hu/documents/10180/160450/AJBH_ismerteto.pdf/300c2d0f-5998-4e3d-b1f2-d27449afb5ad (A letöltés dátuma: 2015. 04. 10.)

Közérdekű bejelentések publikus kivonatai
<http://u4.hu/x/3bt> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 29.)

A KÜLHONI VÁLASZTÓJOG INTÉZMÉNYÉNEK MEGSZÜLETÉSE MAGYARORSZÁGON A VÁLASZTÓJOGI TÖRVÉNY VITÁJÁNAK TÜKRÉBEN

1. Bevezetés

Európában három fő politikai közösségi modell létezik napjainkban. Az első modell szerint a választójog csupán az adott ország területén lakóhellyel rendelkező, illetve ott életvitelszerűen élő állampolgárokat illeti meg. Ilyen ország Málta, és 1989-ben a magyar szabályozás is ebbe a modellbe tartozott, viszont egy későbbi módosításnak köszönhetően az ideiglenesen külföldön tartózkodó állampolgárok már szavazhattak külföldről. A második, Európában többségi modellnek számító megoldás szerint az ország minden egyes állampolgára a politikai közösség tagja, lakóhelytől függetlenül. E modellen belül kétféle megoldás létezik. Az egyik szerint a külföldiek és az otthoniak szavazatai nem különülnek el egymástól (például Csehországban és Szlovákiában). A másik szabályozási lehetőség az, hogy előre meghatározott számú mandátum jár az ország területén állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára, és számukra külön választókerületet vagy listát hoznak létre. Európában ezt a megoldást alkalmazza Olaszország, Horvátország, Franciaország, Portugália és Románia. A harmadik modell esetében a politikai közösség meghatározásához az állampolgárság önmagában nem elég, szükség van arra, hogy az állampolgár valódi kapcsolatot tartson fenn az ország közéletével. Európában ilyen Németország és az Egyesült Királyság szabályozása.⁵⁶

Trócsányi László a „*gondoskodó anyaországi*” modellbe tartozónak tekinti azokat az országokat, amelyek a külföldön élő állampolgárok választójoga tekintetében nem alkalmaznak többletkorlátozást. Ezzel szemben a *laissez-faire* típusú országok, amelyek a külföldön élő állampolgáraik választójogát valamilyen többletfeltételhez kötik.⁵⁷ Magyarországon 2012-ben az Alaptörvény⁵⁸ és az új választójogi törvény⁵⁹ hatálybalépésével a politikai közösség kiszélesedett, ami a 2010 és 2015 közötti közjogi átalakulás egy markáns kérdésévé vált. Halász Iván *A nemzetközi migráció és a közigazgatás* című könyvéből megtudhatjuk, hogy az 1989-ben elfogadott alkotmánymódosítást követően a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar

⁵⁶ HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció, integráció*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 25–30.

⁵⁷ TRÓCSÁNYI László: *A külföldön élők választójogáról* = Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4., 88.

⁵⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

⁵⁹ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. (A továbbiakban: Vjt.)

állampolgárok bírtak az országgyűlési választásokon választójoggal.⁶⁰ Az új Alaptörvény hatálybalépésével azonban megszűnt az országgyűlési választójog magyarországi lakóhelyhez kötése, csupán lehetőségként szerepel a jogalkotó számára, hogy a választójogot vagy annak teljességét sarkalatos törvényben magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kösse.⁶¹

A 2011. évi választójogi törvény a felhatalmazással élve nem köti magyarországi lakóhelyhez az országgyűlési választójogot, azonban a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők csupán pártlistára szavazhatnak, egyéni jelöltre nem.⁶² A továbbiakban meg kívánjuk vizsgálni, hogy az új választójogi és választási eljárási törvény megalkotása során milyen főbb érvek hangzottak el a parlamenti vitákban, milyen módosító javaslatok születtek, s ezekből mi valósult meg, az egyes álláspontok, érvek pedig mennyire igazolhatóak.

2. A külhoni választójog kapcsán a választójogi törvény vitájában felmerült érvek

Kormánypárti képviselők⁶³ már 2010 május 17-én benyújtottak egy új választójogi törvényjavaslatot. A T/18 számú törvényjavaslatban még nem kívánták biztosítani a külhoni magyar állampolgárok számára a választójogot,⁶⁴ bár ellenzéki képviselők⁶⁵ már ekkor beterveztettek egy módosító javaslatot, amellyel biztosítani kívánták a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok számára az aktív választójogot. A passzív választójognak viszont feltétele lett volna az ország területén legalább öt éve állandó lakóhellyel rendelkezés. Csak a pártok országos listáira szavazhattak volna a külhoni választójogosultak, így jelöltet sem ajánlhattak volna. Regisztrációt követően lakóhelyükön vagy a lakóhelyükhöz legközelebbi külképviseleten adhatták volna le szavazatukat.⁶⁶ A törvényjavaslatot az Országgyűlés nem tárgyalta.⁶⁷

2011. november 20-án tizenegy kormánypárti képviselő nyújtotta be az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatot, méghozzá önálló képviselői indítványként.⁶⁸ Utóbbi tény jelentősége abban rejlik, hogy a jogalkotási törvény alapján csupán a kormány mint testület által benyújtott törvényjavaslatok esetében

⁶⁰ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70. § (1).

HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Nemzetközi Migrációs és Integrációs Karközi Kutatóközpont, Budapest, 2011, 210.

⁶¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIII. cikk.

HALÁSZ: *A nemzetközi...*, 213–215.

⁶² Vjt. 12. § (3).

⁶³ Kósa Lajos (Fidesz), Navracsics Tibor (Fidesz), Répássy Róbert (Fidesz), Rétvári Bence (KDNP).

⁶⁴ T/18 – Az országgyűlési képviselők választásáról.

www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

⁶⁵ Gyüre Csaba (Jobbik) és Szávay István (Jobbik).

kötelező előzetes hatásvizsgálatot lefolytatni.⁶⁹ Előzetes társadalmi egyeztetésre nem került sor, bár a külhoni választójog kapcsán konzultáltak a határon túli magyar szervezetekkel. A következőkben érdemes megvizsgálni az indítványhoz a külhoni választójog kapcsán benyújtott módosító javaslatokban és a parlamenti viták során felmerült főbb kérdéseket.

Mesterházy Attila, Molnár Zsolt és Lamperth Mónika (MSZP) indítványozták a választójog magyarországi lakóhelyhez kötését.⁷⁰ Az indítványról nem szavaztak.⁷¹ Kövér László (Fidesz) azt kívánta elérni, hogy egy külhoni választókerület is létrehozásra kerüljön, ezáltal a külhoni magyarok saját soraik közül küldhessenek képviselőt a magyar Országgyűlésbe, s így a választójog egyenlősége ne sérüljön. A külhoni választókerületben (és a nemzetiségi listán) megválasztott képviselők az adott csoport választási részvételével arányosan nyerhettek volna mandátumot, a százkilencvenkilenc képviselő létszámán felül. A külhoni választókerületekben csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak lett volna aktív és passzív választójoguk, a mandátumszerzéshez pedig a magyarországi egyéni választókerületekben legkisebb szavazatszámot elért győztes szavazatszámát kellett volna elérni.⁷² A javaslatot elvetették.⁷³

Schiffer András, Karácsony Gergely és Dorosz Dávid (LMP) 2011. október 7-én benyújtottak egy törvényjavaslatot, amelynek alapján a külhoni magyarok számára egy gyengébb, konzultatív jellegű érdekérvényesítést tettek volna lehetővé, a Nemzeti Összefogás Tanácsa létrehozásával, amely testület állásfoglalásra, javaslatételre és észrevételek megfogalmazására lett volna jogosult a külhoni magyarságot érintő

⁶⁶ T/18/1 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom39/00018/00018-0001.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

⁶⁷ Iromány adatai – T/18 – Az országgyűlési képviselők választásáról. www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=18 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

T/18 – Az országgyűlési képviselők választásáról. www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁶⁸ Iromány adatai – T/5006 – Az országgyűlési képviselők választásáról. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=5006 (2015.05.03.) (A továbbiakban: Iromány adatai – T/5006 – Az országgyűlési képviselők választásáról.)

T/5006 – Az országgyűlési képviselők választásáról. www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁶⁹ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 17. §.

⁷⁰ T/5006/11 – Módosító javaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0011.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷¹ Nem önálló iromány adatai – T/5006/11 – Módosító javaslat. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=20 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷² T/5006/12 – Módosító javaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷³ Nem önálló iromány adatai – T/5006/12 – Módosító javaslat. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=12 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

kérdésekben.⁷⁴ A javaslat nem került tárgysorozatba vételre.⁷⁵ 2011. december 5-én ugyanez a három képviselő a T/5006 számú törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatával ismét azt kívánta elérni, hogy a külhoni választójog biztosítása helyett külön törvényben meghatározott módon a Nemzeti Összefogás Tanácsában nyerhesenek képviselőt a határon túli magyarok.⁷⁶ Az indítványról nem szavaztak.⁷⁷ Karácsony Gergely két nappal később benyújtott egy módosító javaslatot, amely szerint egyéni választókerületben kívánta biztosítani a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára a választójogot, ahol a kiosztott mandátumok száma a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, független jelöltekre leadott szavazatok számától függött volna. A jelöltté váláshoz ezeröttszáz ajánlószerződést kellett volna összegyűjteni, és a mandátumszerzéshez elég lett volna elérni a Kövér László fentebbi javaslata szerinti szavazatmennyiség felét. Célja nem a választójog egyenlőségének biztosítása, hanem a külhoni magyarság ügyének erős pártpolitikai vonatkozásainak gyengítése volt.⁷⁸ Az indítványról való szavazásra nem került sor.⁷⁹

A Kárpát-medencei Képviselők Fóruma is szerepet kapott a törvény megalkotásában. A fórum 2011. december 2-án tartott ülésén a nemzeti összetartozás bizottsága feladata volt a határon túli magyar pártok és szervezetek javaslatainak összegyűjtése és az Országgyűlés felé való továbbítása, ami alapján két módosító javaslatot is benyújtott. Az egyik, Szász Jenőtől, a Magyar Polgári Párt vezetőjétől származó javaslattal szintén egy külhoni választókerületet kívántak létrehozni, ahol a leadott szavazatok számától függött volna a kiosztott mandátumok száma.⁸⁰ A másik, Jakab Sándortól, a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége elnökétől származó javaslattal azt kívánták elérni, hogy a törvényben egyértelműen

⁷⁴ T/4465 – A Nemzeti Összefogás Tanácsáról. www.parlament.hu/irom39/04465/04465.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷⁵ Iromány adatai – T/4465 – A Nemzeti Összefogás Tanácsáról. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4465 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷⁶ T/5006/20 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0020.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷⁷ Nem önálló iromány adatai – T/5006/20 – Módosító javaslat. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=20 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷⁸ T/5006/29 – Módosító javaslat. <http://parlament.hu/irom39/05006/05006-0029.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁷⁹ Nem önálló iromány adatai – T/5006/29 – Módosító javaslat. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=29 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁸⁰ T/5006/24 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

szabályozzák azt, hogy a külföldi választópolgárokról nem készül névjegyzék.⁸¹ Mindkét indítványt elvetették.⁸²

A következőkben érdemes megvizsgálni a javaslat 2011. december 2-án és december 5-én megtartott általános, december 7-i részletes, valamint december 23-i záróvitájában⁸³ felmerült főbb érveket.

Kósa Lajos (Fidesz) előterjesztői expozéjában hangsúlyozta a külföldi választójog jelentőségét, nem csupán az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzetteknek, hanem a külföldön élőknek, dolgozóknak, tanulóknak is gondolva. A lépést a kedvezményes honosításból következőnek nevezte.⁸⁴ Egy másik gyakori érv volt a kormánypártok részéről az, hogy Európában többségi szabályozásnak számít a külföldön élőknek biztosított választójog, így az Európai Unió tagállamaiban is. Hivatkozott erre Szabó Erika, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára,⁸⁵ Gulyás Gergely (Fidesz),⁸⁶ Vejkey Imre (KDNP),⁸⁷ Kósa Lajos – aki a munkaerő szabad áramlása szempontjából is fontosnak tartotta az intézményt⁸⁸ – és Hoppál Péter⁸⁹ is.

Bár rendszerint huszonnégy európai uniós tagállamra hivatkoztak felszólalásaikban, hozzá kell tenni, hogy a Velencei Bizottság külföldi szavazásról szóló jelentéséből kiderül, hogy csupán tizenkilenc akkori EU-tagállamban volt lehetőség arra, hogy a külföldön élők bármilyen kikötés nélkül, a távollét idejétől függetlenül részt vehessenek az országgyűlési választásokon, és Horvátország csatlakozásával is csupán húsz ilyen tagállam lett.⁹⁰

Gulyás Gergely kijelentette, hogy Magyarországnak sajátos helyzetéből fakadóan különösképpen biztosítani kell a külföldi választójogot,⁹¹ Vejkey Imre pedig kilenc-

⁸¹ T/5006/25 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0025.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁸² Nem önálló iromány adatai – T/5006/24 – Módosító javaslat. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=24 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

Nem önálló iromány adatai – T/5006/25 – Módosító javaslat. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=25 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

⁸³ Iromány adatai – T/5006 – Az országgyűlési képviselők választásáról.

⁸⁴ Országgyűlési Napló – Felszólalás adatai – (a továbbiakban: ON) –146. ülésnap (2011.12.02.), 2. felszólalás.

⁸⁵ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 4. felszólalás.

⁸⁶ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 10. felszólalás.

⁸⁷ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 16. felszólalás.

⁸⁸ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 174. felszólalás.

⁸⁹ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 6. felszólalás, ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 345. felszólalás.

⁹⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – Report on out-of-country voting. Study No. 580/2010. CDL-AD(2011)022. www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29022.aspx (A letöltés dátuma: 2015. 04. 27.)

⁹¹ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 10. felszólalás.

venéves adóssággént jelölte meg az intézmény bevezetését,⁹² és Hoppál Péter is régi tartozásként utalt a kedvezményes honosításra és a külhoni választójog biztosítására, hangsúlyozva az anyaország felelősségét.⁹³

Mivel a javaslat alapján csupán egy listás szavazatot kívántak biztosítani a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok részére, a külhoni választójog egyenlősége a viták gyújtópontjában volt, s e kérdés még a kormánypárti képviselőket is megosztotta, ahogyan azt Kövér László javaslatából is láthatjuk. Kósa Lajos elismerte, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkezők és nem rendelkezők választójogának eltérő tartalma és terjedelme aggályokat okozhat, de úgy vélte, az Alaptörvény XXIII. cikke kellő felhatalmazást nyújt erre, így nem Alaptörvény-ellenes a rendelkezés. Kijelentette továbbá, hogy ésszerűtlennek tartaná, ha a külhoni szavazók egyéni jelöltre is szavazhatnának, hiszen az egyéni jelölt nem ottani lakos lévén nem az ő érdekeit képviselné, és nem rendelkezne befolyással az ő lakóhelyük területét illetően.⁹⁴ Gulyás Gergely kompromisszumosnak nevezte a megoldást, és kijelentette, hogy a külhoni választópolgárok azért csupán listára szavazhatnak, mert az ellenzéki képviselők azt a kritikát fogalmazták meg, miszerint a határon túli magyarokra nem minden kormányzati döntés bír hatással. Hozzátette azonban, hogy akadnak olyan döntések is, amelyek éppen jobban érintik őket, mint az ország területén élőket. Elmondta, hogy bár az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából nem merülhet fel kétség, nemzetközi fórumokon még megmérettetésre kerülhet a kérdés, ugyanakkor álláspontja szerint a szabályozás nem sérti a nemzetközi jogot, hiszen még így is több jogosultsággal rendelkeznek a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok, mintha egyáltalán nem lenne választójoguk. Hivatkozott arra is, hogy az Európai Bizottság is szorgalmazza, hogy állampolgárság és választójog együtt járjon.⁹⁵ Molnár Zsolt, az MSZP második vezérszónokaként azonban vitatta, hogy a javaslat eleget tenne a választójog egyenlősége követelményének,⁹⁶ és ezt a későbbiekben újból megtette a vita során, sőt, az előterjesztőket fel is szólította a javaslat visszavonására.⁹⁷

Vekey Imre a KDNP vezérszónokaként szintén hivatkozott az Alaptörvényben foglalt felhatalmazásra, és kijelentette, hogy a javaslat véleménye szerint maradéktalanul eleget tesz a választójog egyenlősége követelményének.⁹⁸ Dúró Dóra a Jobbik vezérszónokaként kijelentette, egyetértene azzal, hogy a külhoni szavazók csak pártlistára szavazhassanak, amint azt korábban javasolták is, és hogy a külhoni egyéni választókerületek létrehozását kivitelezhetetlennek tartják. Azt szeretnék azonban, hogy több képviselő kerüljön megválasztásra listán, mint egyéni választókerületben,

⁹² ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 16. felszólalás.

⁹³ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 345. felszólalás.

⁹⁴ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 2. felszólalás.

⁹⁵ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 10. felszólalás.

⁹⁶ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 14. felszólalás.

⁹⁷ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 94. felszólalás.

⁹⁸ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 16. felszólalás.

amiért több állampolgár szavaz listára, mint egyéni jelöltre.⁹⁹ Utóbbi tényre a későbbiekben ismételten hivatkozott.¹⁰⁰

Szili Katalin (független képviselő) is a választójog egyenlőségét sértőnek találta az indítványt, és felhívta a figyelmet arra, hogy az állampolgárok egyenlőségéből fakadó követelmény az, hogy jogaik és kötelezettségeik is egyenlők legyenek.¹⁰¹ Mátrai Márta (Fidesz) frakciótársaihoz hasonlóan arra az álláspontra helyezkedett, hogy a javaslat teljes mértékben biztosítja az általános és egyenlő választójogot.¹⁰²

Hoppál Péter felszólalásán keresztül megismerhetjük a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma aznapi ülésén a külhoni választópolgárok által leadható szavazatokkal kapcsolatban felmerült aggályokat. Kiderült, hogy e testület is az állampolgárok egyenlőségéből fakadó követelménynek tartja az egyéni jelöltekre való szavazás lehetővé tételét, ám mindezek ellenére jelentős előrelépés, hogy legalább egy listás szavazatot biztosítani kívánnak a határon túli magyar állampolgároknak.¹⁰³ Horváth Zsolt (Fidesz) fontosnak tartotta, hogy minden magyar állampolgár rendelkezessen választójoggal, ám nem vélte elfogadhatónak, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára csak fél szavazat álljon rendelkezésre. Bár logikusnak gondolta, hogy adott választókerületben élők adhassák le szavazataikat az adott választókerületben induló jelöltekre, mégsem tartotta megoldhatatlannak a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok számára az egyenlő választójog biztosítását. Ezen kijelentésének alátámasztására Horvátország gyakorlatára hivatkozott, ahol virtuális választókerületet hoztak létre a külhoni választók részére. Hibásan azt állította, hogy Horvátország vegyes választási rendszerrel rendelkezik, és hogy a virtuális választókerületben egyéni jelöltekre szavazhatnak a külföldön élő horvát állampolgárok, és emellett pártlistára is.¹⁰⁴ Horvátország választási rendszere azonban a valóságban arányos.¹⁰⁵

Molnár Zsolt a későbbiekben az MSZP-frakció részéről tolerálhatónak nevezte a külhoni választójogot, ám hozzátette, hogy ha már biztosítják a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok részére a választójogot, annak a Magyarországon élő állampolgároknak biztosítással azonos tartalmúnak és terjedelműnek kell lennie, tehát vagy biztosítani kell számukra, hogy saját maguk közül képviselőt választhassanak, vagy pedig egyéni jelöltekre is szavazhassanak a választójog egyenlősége és érdekeik megfelelő képviselője érdekében.¹⁰⁶ Szávay István hangsúlyozta, hogy a határon túli magyarok választójogát akkor is támogatják, ha csupán

⁹⁹ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 18. felszólalás.

¹⁰⁰ ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 196. felszólalás.

¹⁰¹ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 142. felszólalás.

¹⁰² ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 144. felszólalás.

¹⁰³ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 345. felszólalás.

¹⁰⁴ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 373. felszólalás.

¹⁰⁵ IPU PARLINE database: CROATIA Hrvatski Sabor (Croatian Parliament).
www.ipu.org/parline-e/reports/2077.htm (A letöltés dátuma: 2015. 04. 06)

¹⁰⁶ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 379. felszólalás.

listára szavaznak, és akkor is, ha a törvényjavaslat egészét nem támogatják, és hivatkozott az általuk korábban benyújtott, hasonló módosító javaslatra.¹⁰⁷

Molnár Zsolt később kifejtette, hogy bár azt kívánták, hogy a külhoni magyar állampolgárok teljes választójogot kapjanak, ha már kapnak, és elfogadhatóbbnak, igazságosabbnak tartják Kövér László módosító javaslatát, mégsem támogatják azt.¹⁰⁸ Gulyás Gergely Kövér László és Karácsony Gergely javaslataival kapcsolatban kijelentette, hogy nem ért velük egyet, mivel a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok közötti különbségtételt alkotmányos indokkal kellően alátámasztottnak tartja.¹⁰⁹ Karácsony Gergely pedig hangsúlyozta, hogy megfontolandónak tartja Kövér László külhoni választókerületek létrehozására vonatkozó javaslatát, majd pedig kifejtette saját javaslatának e javaslattól való különbségeit.¹¹⁰ Gulyás Gergely véleménye az volt, hogy Kövér László és Karácsony Gergely javaslata sok tekintetben hasonló, és hogy akár konszenzushoz közeli álláspont is kialakulhat a kérdésben.¹¹¹ A záróvitában Lázár János (Fidesz) hivatkozott rá, hogy sokak célul tűzték ki azt, hogy egy speciális választókerület kerüljön létrehozásra, és a külhoni választóknak is két szavazata legyen. Elismerte, hogy az Alkotmánybíróságot komoly dilemma elé állíthatja a magyarországi lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választójogosultak által leadható szavazatok közötti különbség.¹¹²

Lamperth Mónika kijelentette, hogy nem támogatják a külhoni választójogot, és hivatkoztak rá, hogy 1993-ban még a Fidesz sem tett így. Hivatkozott Áder János akkori felszólalására, miszerint e személyek nem fizetnek adót Magyarországon, nem élnek az ország területén, a választások között nem tudják közölni véleményüket a választottakkal, és sokuk nem kötődik az országhoz, nem érzi biztosítottnak a választások tisztaságát, és problémásnak tartja a költségek növekedését.¹¹³ Lamperth Mónika hangsúlyozta továbbá, hogy semmiféle összefüggést nem lát a választási rendszer arányossága és a külhoni választójog között, illetve kijelentette, hogy szerinte csupán a politikai haszonszerzés miatt kívánják a kormánypártok biztosítani a külhoni választójogot.¹¹⁴ Molnár Oszkár (független képviselő) Szili Katalin két kamarás parlament létrehozására irányuló javaslatára hivatkozva kijelentette, hogy a külhoni magyarok képviseletének kiváló teret nyújthatna egy két kamarás parlament.¹¹⁵ Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) úgy vélte, a külhoni magyaroknak jár a választójog, az anyaország döntései jelentős befolyással bírnak rájuk.¹¹⁶ Felhívta továbbá a

¹⁰⁷ ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 244. felszólalás.

¹⁰⁸ ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 252. felszólalás.

¹⁰⁹ ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 254. felszólalás.

¹¹⁰ ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 268. felszólalás.

¹¹¹ ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 270. felszólalás.

¹¹² ON – 159. ülésnap (2011. 12. 23.), 100. felszólalás.

¹¹³ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 12. felszólalás, ON – 1993. 09. 28. kedd, 326. ülésnap, 19. felszólalás.

¹¹⁴ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 182. felszólalás, ON – 149. ülésnap (2011. 12. 07.), 150. felszólalás.

¹¹⁵ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 192. felszólalás.

¹¹⁶ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 347. felszólalás.

figyelmet arra, hogy ha nem biztosítanak a külföldi magyar állampolgároknak választójogot, könnyen meglehet, hogy a kettős állampolgárságot tiltó országokban, mint Szlovákiában élő magyarok egyetlen országban sem rendelkeznének országgyűlési választójoggal.¹¹⁷

Mivel a határon túli magyar állampolgárok választójogával kapcsolatos módosító javaslatokról való szavazásra nem került sor, illetőleg elvetették azokat, a kérdés a törvényjavaslat eredetileg benyújtott formája szerint került szabályozásra.

3. Összegzés

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a külföldi választójog bevezetésével az Európában többségének számító politikai közösségi modellt követő országokhoz csatlakoztunk, amely tényre kormánypárti képviselők a választójogi törvény vitája alatt többször is hivatkoztak. Ez önmagában azonban természetesen nem lehet érv a külföldi választójog mellett. Láthattuk, hogy hangsúlyozták az anyaország felelősségét a határon túli magyarok iránt, és nem egyszer adóssággként nevezték meg e szabályozás bevezetését. Markáns kérdés volt továbbá a közterhekhez való hozzájárulás, az anyaország ügyeiben való érintettség, a belpolitika határon túlra exportálása, és az, hogy a pártérdekek vagy a külföldi magyarok érdeke szempontjából előnyös-e ez a szabályozás. A legvitatottabb kérdés azonban a választójog egyenlőségének megvalósulása volt. E kérdés kapcsán a szakirodalomban is különböző álláspontokat találhatunk. Míg Jakab András Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeit sértőnek véli a szabályozást,¹¹⁸ Cserny Ákos már a Velencei Bizottság kapcsolódó, a szabályozást megengedő jelentésének ismeretében is megfontolandónak tartotta a külföldi választókerületek létrehozását.¹¹⁹ Bodnár Eszter¹²⁰ és Halász Iván¹²¹ azonban elfogadhatónak tartotta a szabályozást. Már a Velencei Bizottság és az EBESZ – a választójogi

¹¹⁷ ON – 146. ülésnap (2011. 12. 02.), 357. felszólalás.

¹¹⁸ JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában* = Pázmány Law Working Papers, 2011/38., 2–4. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 03. 11.)

¹¹⁹ CSERNY Ákos: *Gondolatok a külföldi állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről* = Uő. (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 38.

¹²⁰ BODNÁR Eszter: *Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban* = Közjogi Szemle 5. évf. 2012/1., 40–48.

BODNÁR Eszter: *A határon túli választójogának egyenlősége* = CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 17.

¹²¹ HALÁSZ Iván: *A külföldi szavazás története és jelene: pro és kontra érvek* = CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 52–53.

törvény megalkotása kapcsán készített – ajánlása alapján is az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban lévőnek tünt a szabályozás.¹²²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága Oran-ügyben és Vámos és mások-ügyben hozott ítélete alapján pedig kiderül, hogy mivel a külföldön élők kevésbé szorosan kapcsolódnak az anyaországhoz, és kevésbé érintik őket az anyaországi parlament döntései, világos és legitim, objektív, ésszerű indokokon alapuló, arányos korlátozásnak tartják a félszavazatos megoldást, ami nem fosztja meg a választójogot annak lényegétől, teljességétől.¹²³ Úgy gondoljuk, hogy a szabályozás az érintettség terén tehát kompenzációt nyújt. A közterhekhez való hozzájárulás érvét nem tartjuk elfogadhatónak, hiszen az ország területén élők közül sem mindenki járul hozzá egyenlő mértékben a közterhekhez. Bár a fentiek alapján a választójog egyenlősége szempontjából elfogadhatónak tűnik a megoldás, megfontolandónak tartanánk azt, hogy külhoni választókerületek kerüljenek létrehozásra, ahol csak külhoni állampolgárok rendelkezhetnének aktív és passzív választójoggal, így az erős pártpolitikai kötődés kiküszöbölhető lenne, és valóban a külhoni magyarok érdeke játszana jelentős szerepet, nem a pártérdekek. Emellett érdemes lenne még megvizsgálni az állampolgárok e körének kétkamarás parlamentben történő képviselésének lehetőségét is. Bár a regisztráció, a választói névjegyzék és a levélben szavazás kérdése is felmerült a javaslat vitája során, az ezekkel kapcsolatos érveket érdemesebbnek tartjuk a választási eljárásról szóló törvény javaslatának¹²⁴ vitája kapcsán, egy későbbi tanulmányban elemezni, hiszen természetüknél fogva sokkal markánsabban jelentek meg abban.

Felhasznált irodalom

BODNÁR Eszter: *A határontúliak választójogának egyenlősége* = CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014.

BODNÁR Eszter: *Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban* = Közjogi Szemle, 5. évf., 2012/1.

CSERNY Ákos: *Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről* = Uő. (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok*

¹²² European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Study No. 662/2012. CDL-AD(2012)012., 40–44. www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e (A letöltés dátuma: 2015. 04. 25)

¹²³ Oran v. Turkey, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07, Vámos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14 and 67222/14.

¹²⁴ T/8405 – A választási eljárásról. www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.). 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

a külföldi állampolgárok választása témakörében. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatómühely, Budapest, 2014.

HALÁSZ Iván: *A külföldi szavazás története és jelene: pro és kontra érvek* = CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatómühely, Budapest, 2014.

HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció, integráció.* MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009.

HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás.* Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Nemzetközi Migrációs és Integrációs Karközi Kutatóközpont, Budapest, 2011.

IPU PARLINE database: CROATIA Hrvatski Sabor (Croatian Parliament)
<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2077.htm> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 06.)

JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában* = Pázmány Law Working Papers, 2011/38.

<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 03. 11.)

TRÓCSÁNYI László: *A külföldön élők választójogáról* = *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2013/4.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletei

Oran v. Turkey, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07,

Vamos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14, and 67222/14.

A Velencei Bizottság jelentései

European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Study No. 662/2012. CDL-AD(2012)012.

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 25.)

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – Report on out-of-country voting. Study No. 580/2010. CDL-AD(2010)022
www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282010%29022.aspx
(A letöltés dátuma: 2015. 04. 27.)

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

Országgyűlési Napló

1993. 09. 28. kedd, 326. ülésnap, 19. felszólalás: Áder János

www.parlament.hu/naplo34/326/3260019.html (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 2. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=2&p_szoveg=&p_felszig=2 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 4. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=4&p_szoveg=&p_felszig=4 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 6. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=6&p_szoveg=&p_felszig=6 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 10. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=10&p_szoveg=&p_felszig=10 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 25.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 12. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=12&p_szoveg=&p_felszig=12 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 14. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=14&p_szoveg=&p_felszig=14 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 16. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=16&p_szoveg=&p_felszig=16 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 94. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=94&p_szoveg=&p_felszig=94 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 18. felszólalás

www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_eln=146&p_felsz=18&p_szoveg=&p_felszig=18 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)

146. ülésnap (2011. 12. 02.), 142. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=142&p_szoveg=&p_felszig=142 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 144. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=144&p_szoveg=&p_felszig=144 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 174. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=174&p_szoveg=&p_felszig=174 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 182. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=182&p_szoveg=&p_felszig=182 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 192. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=192&p_szoveg=&p_felszig=192 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 345. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=345&p_szoveg=&p_felszig=345 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 347. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=347&p_szoveg=&p_felszig=347 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 357. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=357&p_szoveg=&p_felszig=357 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 373. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=373&p_szoveg=&p_felszig=373 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
146. ülésnap (2011. 12. 02.), 379. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=146&p_felsz=379&p_szoveg=&p_felszig=379 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
149. ülésnap (2011. 12. 07.), 196. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=149&p_felsz=196&p_szoveg=&p_felszig=196 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
149. ülésnap (2011. 12. 07.), 244. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=149&p_felsz=244&p_szoveg=&p_felszig=244 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
149. ülésnap (2011. 12. 07.), 252. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_uln=149&p_felsz=252&p_szoveg=&p_felszig=252 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)

149. ülésnap (2011. 12. 07.), 254. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulon=149&p_felsz=254&p_szoveg=&p_felszig=254 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
149. ülésnap (2011. 12. 07.), 268. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulon=149&p_felsz=268&p_szoveg=&p_felszig=268 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
149. ülésnap (2011. 12. 07.), 270. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulon=149&p_felsz=270&p_szoveg=&p_felszig=270 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
149. ülésnap (2011. 12. 07.), 150. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulon=149&p_felsz=150&p_szoveg=&p_felszig=150 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
159. ülésnap (2011. 12. 23.), 100. felszólalás
www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=39&p_ulon=159&p_felsz=100&p_szoveg=&p_felszig=100 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 19.)
- Iromány adatai – T/5006 – Az országgyűlési képviselők választásáról
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=5006
(A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- Nem önálló iromány adatai – T/5006/11 – Módosító javaslat
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=20 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- Nem önálló iromány adatai – T/5006/12 – Módosító javaslat
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=12 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- Nem önálló iromány adatai – T/5006/20 – Módosító javaslat
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=20 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- Nem önálló iromány adatai – T/5006/24 – Módosító javaslat
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=24 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- Nem önálló iromány adatai – T/5006/25 – Módosító javaslat
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=25 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- Nem önálló iromány adatai – T/5006/29 – Módosító javaslat
http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=5006&p_alsz=29 (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- T/18 – Az országgyűlési képviselők választásáról
www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)
- T/18/1 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/irom39/00018/00018-0001.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

- T/4465 – A Nemzeti Összefogás Tanácsáról
www.parlament.hu/irom39/04465/04465.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)
- T/5006 – Az országgyűlési képviselők választásáról
www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)
- T/5006/11 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0011.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)
- T/5006/12 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0012.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- T/5006/20 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0020.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- T/5006/24 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0024.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- T/5006/25 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0025.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- T/5006/29 – Módosító javaslat
<http://parlament.hu/irom39/05006/05006-0029.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)
- T/8405 – A választási eljárásról
www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

A PARLAMENTI JOG VÁLTOZÁSAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HÁZSZABÁLYVÁLTOZÁSOKRA ÉS AZ ALKOTMÁNYOZÁSI FOLYAMATOKRA

1. Nyitó gondolatok

Idén 25 éve, hogy Magyarországon létrejött a demokrácia és megszilárdulhatott a jogállamiság. Ennek keretében a parlamentarizmus, a parlamenti jog magyar sajátosságainak volt lehetősége kibontakozni. 2014-ben ünnepeltük a rendszerváltozás 25. évfordulóját, így a tavalyi év nagyon is aktuálisnak tekinthető. Egy olyan korszak lezárása az 1989-es év, amelyről sokan nem is gondolták, hogy vége szakad, vége szakadhat. Az elmúlt időszakban számos olyan változás történt a parlamenti jog kérdéskörét illetően is, amelyek mellett nem lehetett szó nélkül elhaladni. Tanulmányunkban a parlamenti jog témakörét vizsgáljuk alaposabban, különös tekintettel a házszabályváltozásokra és az alkotmányozási folyamatokra. A parlamenti jog kérdéseit elemezzük először, hogyan alakult ki, és milyen hatást gyakorol a mindennapi törvényhozásban. Ezután a házszabályváltozásokat vizsgáljuk meg, emellett górcső alá vesszük a legjelentősebb módosításokat. Végül, de nem utolsósorban az alkotmányozási folyamatokat tekintjük át, a rendszerváltozástól egészen napjainkig.

A parlamenti jog tanulmányozásánál elengedhetetlen beszélnünk az országgyűlés szerepéről. Az országgyűlés, mint a legfontosabb népképviselői szerv, nevében fejezi ki a lényegét. Mindazt, amit a nagy görög filozófus, Arisztotelész is vallott, aki szerint egy köztársaság népe olyan nép, amely szemmel tartja a törvényhozókat, és ha nincs kifogása ellenük, akkor engedelmeskedik az általuk hozott törvényeknek. Honfitársa, Szolón pedig úgy tartotta, hogy a törvényhozónak ugyanazt a helyet kell betöltenie a köztársaság életében, mint az öntudatnak az ember lelkében.¹²⁵

2. Parlamentarizmus, parlamenti jog

A parlamentarizmus keretében immár Magyarországon is létrejött a hagyományos parlament, amely a polgári társadalmi berendezkedés népképviselői rendszere. A parlamentarizmus őstípusa Angliában fejlődött ki, amelynek lényege a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kettéválasztása, és ezen belül – legalábbis formailag – a törvényhozás feladatát ellátó parlament elsődlegessége, így hazánkban ennek megfe-

¹²⁵ DR. SZILI Katalin – az Országgyűlés egykori elnöknek előszava – SOLTÉSZ István *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008* című könyvéhez. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009.

lelően az országgyűlés legfőbb feladata a törvényalkotás. Az országgyűlést képviselők alkotják, akiket az állampolgárok választanak meg négy évre. A magyar parlament képviselőház, amely azt jelenti, hogy a nép által megválasztott képviselők döntéseiket a közösség egészének nevében hozzák, ezért a döntések a nép valamennyi tagjára nézve kötelezőek. Az Alaptörvény kimondja: Magyarország legfőbb népképviselői szerve az országgyűlés.¹²⁶

Az országgyűlésnek nem csak a törvényalkotás tartozik a feladatkörébe. A demokráciákban az országot irányító úgynevezett hatalmi ágakat (törvényhozói, végrehajtói, bírói) elkülönítették egymástól, amelynek az volt a célja, hogy azok egymást kontrollálva működjenek. Ezáltal kiküszöbölhető, hogy egy személy vagy szervezet önkényesen magához ragadja a hatalmat. Éppen ezért az országgyűlésnek mint törvényhozói ágnak fontos jogköre a kormány mint végrehajtó hatalom ellenőrzése. Feladatai közé tartozik az alkotmány elfogadása, a törvények megalkotása, a költségvetés elfogadása, a kormány tevékenységének ellenőrzése, valamint a költségvetés végrehajtásának felügyelete. Feladata továbbá a kormány programjának elfogadása, a miniszterelnök megválasztása. Az országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét. Emellett az országgyűlés feladata a legfontosabb nemzetközi szerződések jóváhagyása, a hadüzenetről és békekötésről való döntés, valamint a rendkívüli és a szükségállapot kihirdetése és az országos népszavazások kiírása.¹²⁷

A fenti bekezdések tartalmának megfelelően kibontakozni látszik, hogy Magyarországon a legfőbb jogalkotó a parlament, hiszen a jog eszközeivel próbálja megteremteni és folyamatosan figyelemmel kísérni az állampolgárok és az állam harmonikus működését. Mindezeknek megfelelően a parlament és a jogalkotó munkájával, feladataival kapcsolatosan a parlamenti jog foglalkozik. Ennek a jogágnak a szükségességét hangsúlyozza, hogy az állam működése egy igen kényes egyensúlyon alapul (például a hatalmi ágak elválasztása, *checks and balances*), amelynek figyelemmel kísérése létfontosságú egy jogállam működésében. A parlamentarizmusban külön hangsúlyt kap annak a jelentősége, hogy a parlamentnek saját szabályozással kell rendelkeznie a működését illetően, hiszen nem fordulhat elő, hogy maga a jogalkotó szigorúan meghatározott eljárásrend alapján lássa el korábban említett feladatait.

A parlamenti rendszerek arról az alapozó elvükről kapták a nevüket, amely szerint a főhatalom a parlamentet illeti meg. Ennek megfelelően nem teljesen válik szét egymástól a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom. A parlamenti rendszereknek legalább három fajtája különböztethető meg, az egyik véglet az angol típusú miniszterelnöki vagy kabinetrendszer, ezzel szemben a másik végletet a francia (III. és IV. köztársaság) típusú kormányzat testesíti meg, és ezek között helyezkedik el a pártok uralta parlamenti rendszer.¹²⁸

¹²⁶ POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi, Budapest, 1994, 11.

¹²⁷ *Uo.*, 11..

¹²⁸ Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányművelés*, Akadémiai, Budapest, 2003, 126.

A magyar parlament egyik tipikus jellemzője, hogy nemzetközi összehasonlításban közepes méretű – 199 képviselő alkotja. Megállapítható továbbá, hogy működése periodikus jellegű, hiszen ismeri az ügyviteli kormányzás fogalmát, vagyis az új parlament összehívásáig és megalakulásáig az előző időszak kormánya elláthat bizonyos feladatokat. Az említett perióduson belül azonban a parlament működése folyamatosnak tekinthető – a későbbiekben részletezett házszabály alapján ugyanakkor némi megszakítás vehető észre a működésben –, azonban ez a működés a külső szemlélőnek nem igazán tűnhet szervezettnek.¹²⁹ A parlamenti közvetítések alkalmával sokszor hallhatóak közbekiáltások, hangos felhördülések, füttyögések, esetleg nevetések. A képviselők olykor-olykor a tettelegességig is elmennek, ahogy annak néhányszor külső szemlélők is szemtanúi lehettek. Mindezek ellenére nem szabad elfelejteni, hogy a parlament is egyfajta munkahely, ennek megfelelően sajátos házi-rendje van, amely alapján lezajlik egy munkanap. Ennek forrása többek között az Alaptörvény, de természetesen rendelkezik saját házirenddel, amelyet saját maga hagy jóvá. Az alkotmány mondja ki az ülések nyilvánosságának elvét, az összeférhetetlenség elvét, tartalmazza a mentelmi joggal kapcsolatos szabályokat, a szabad mandátum elvét, a képviselői szólásszabadság érvényesülését, ám szervezetirendszer-szabályainak meghatározása inkább alkotmányjogi, semmint szervezeti szabályozás.¹³⁰

A parlamenti jog Sente Zoltán megfogalmazásában: „azon jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását”.¹³¹ Ebben nem található meg a választójog vagy a forrástan, azonban szélesebb megfogalmazásban a parlamenti jog részévé nyilvánítható minden olyan jogi norma, ami érinti a parlament működését. A fenti megfogalmazásnak is köszönhetően megállapítható, hogy a parlamenti jog forrásai közé tartozik az alkotmány, az egyes törvények, a jogi normák, a szokásjogok, a jogszokások, az alkotmányos konvenciók és a precedensek.¹³² A parlamenti jog forrásai közül kiemelkedő jelentőségük van a házszabályoknak (ügyrendnek), mivel ezek szabályozzák többek között a parlament saját szervezeti és működési rendjét. Alapvetően három koncepcióját különböztethetjük meg a házszabályoknak: az angol, a svéd és a francia típust.

A parlament tagjait a nép választja, így a parlament szuverenitása lehetővé teszi mindazt a jogszabályalkotást, amely nemcsak a közjog teljes tárgykörében biztosítja a törvényalkotást, hanem magára, a törvényhozó hatalomra is kiterjeszti azt (ennek elfogadásához elegendő a feles többség, hiszen a parlament alsóháza kontrollálva van a többség által). A brit parlament házszabálya a parlament Állandó Szabályait (*Standing Orders*) házhatározati formában fogadja el. Ennek megfelelően a módosításhoz elegendő az egyszerű többség, akárcsak a törvényeknél, így az alsóház elvileg

¹²⁹ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 1998, 26.

¹³⁰ *Uo.*, 26–33.

¹³¹ *Uo.*, 27.

¹³² *Uo.*, 27.

a többség kontrollja alatt van. Az angolszász jogrendszerbe tökéletesen illeszkedik az angol parlament hozzáállása a házszabály módosításában, hiszen a korábban említett kontroll nem valósul meg teljes egészében. Az angol házszabály igazi történeti alkotás, amelyhez nagyon ritkán nyúlnak csak hozzá, ez az ügyrend hiába nagyon rugalmas, tartalma szinte állandó. Az angol parlament működésének további érdekessége, hogy nemcsak állandó házszabályok, hanem úgynevezett ülészakra vonatkozó előírások (*Sessional Orders*), a házelnök által alkalmazott precedensjog és egyedi házhatározatok is szabályozzák.¹³³

A második koncepciót alkotja a svéd típusú házszabály, amelynek specialitása abból fakad, hogy a házszabályokat törvényi formában kell elfogadni. Ezt a fajta ügyrendalkotást később több ország is átvette, többek között Csehország vagy a balti államok. Európában a francia típusú házszabályalkotás a legerjedtebb, hiszen ebben a felfogásban maga az alkotmányozó hatalom ad felhatalmazást annak megalkotására. Ebben az esetben a létrehozatal feltétele az abszolút többség általi elfogadtatás, de nem ritka, amikor minősített többséghez kötik a házszabály létrejöttét. Lényege hogy a parlament kapja meg a felhatalmazást annak megalkotására az alkotmányozó hatalomtól. Ennek alapján megállapítható, hogy a parlament egyfajta önkormányzatként jár el, és alkotja meg a saját magára vonatkozó ügyrendet. A törvényhozás a saját eljárását szabályozza egy olyan, az alkotmányban vagy egy törvényben szabályozott ügyben, amelyben érintett. Számos országban úgy alkotják meg a házszabályt, hogy az tekintettel van a parlamenti ciklusokra. Ezekben az országokban a parlamentek csak saját megbízatásuk idejére alkotnak házszabályokat, és formailag minden új parlament új ügyrendet fogad el (amerikai képviselőház: két-évenként új házszabály).¹³⁴

A házszabályok értelmezésére maga a parlament jogosult, hiszen annak önkormányzati jogából származik (ez alól nem jelent kivételt az sem, hogy ha törvény alapítja meg az ügyrendet). Ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egyes országokban működő alkotmánybíróság ne vizsgálhassa meg ezeknek az ügyrendeknek az alkotmányosságát (a lengyel alkotmánybíróság egy 1992-es ügyben kiterjesztette hatáskörét az ügyrend vizsgálatára: „jogállami klauzula alapján semmilyen jogi norma nem lehet kivéve az alkotmányossági vizsgálat alól.”)¹³⁵ A továbbiakban részletesebben foglalkozunk a házszabályváltozások értelmezésével és módosításainak gyakoriságával, különös tekintettel a 2010–2014-es ciklusra.

¹³³ *Uo.*, 29.

¹³⁴ *Uo.*, 30–33.

¹³⁵ *Uo.*, 33.

3. A 2010 és 2014 közötti jelentősebb házszabály-módosítások

Az új házszabályt a 2010–14-es országgyűlési ciklus utolsó ülésnapján fogadták el a honatyák. A változtatások a 2014 őszén megalakult, immár 199 fős parlament megalakulásával lépett hatályba. Ez volt a házszabály kilencedik módosítása az előző kormányzati ciklusban, egyben a legátfogóbb is mind közül. Az alábbiakban az elmúlt évek módosításai közül a meghatározóbbak kerülnek egy kicsit részletesebben kifejtésre.

Az első, nagyobb visszhangot kapott, az Országgyűlés tárgyalási rendjét szabályozó házszabály-módosítás a 2011. december 31-én elfogadott 98/2011. (XII. 31.) országgyűlési határozat (OGY) volt. Ez a határozat vezette be a kivételes sürgős eljárást,¹³⁶ mely 2012. január 1-jétől volt hatályban,¹³⁷ a rendelkezés lehetővé tette, hogy egy benyújtott törvényjavaslatot összevont általános és részletes vitát követően akár 48 órán belül elfogadjanak.

A Szabadság és Reform Intézet Alapítvány ezért a módosításokkal kapcsolatosan az Alkotmánybírósághoz fordult. Elsőként azt kifogásolták, hogy a képviselők a zárószavazás megkezdése előtt legkésőbb 24 órával módosító javaslatot nyújthattak be, ami akár azt is jelenthette, hogy az addig tárgyalta javaslat érdemi része jelentősen megváltozott. Ugyancsak nehezményezték, hogy a kivételes sürgős eljárás – melyet legkésőbb az ülés előtt egy órával lehetett kérni – elfogadásához elegendő volt a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazata,¹³⁸ de ez a támogatás a kétharmados parlamenti többségnek köszönhetően akkor még minden esetben megvalósulhatott, elősegítve a gyorsított ütemben történő törvényhozást. „A kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalásról az előterjesztő esetleges felszólalása után az Országgyűlés vita nélkül határoz,”¹³⁹ míg „a módosító javaslatokról történő határozathozatalra és a zárószavazásra legkorábban a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő ülésnapon kerülhet sor.”¹⁴⁰ A fentebb idézettekől érzékelhető, hogy a parlament lényegi működése veszett oda, mert az addig akár heteken át tárgyalta javaslatot szintén jelentős módosításokkal két nap alatt el lehetett fogadtatni egyszerű többséggel is. Nyilvánvaló, hogy – és ez igaz a kivételesen sürgős eljárásra is – ennyi idő alatt a törvényjavaslatot alaposan áttanulmányozni szinte képtelenség. Azonban a frakciófegyelemnek köszönhetően a 2015. februári veszprémi időközi választásokig fennálló kétharmados többség miatt nem volt kérdéses a módosító ja-

¹³⁶ Törvényalkotás kivételes sürgős eljárásban.

www-archiv.parlament.hu/fotitkar/tvalk/kiveteles_surgos.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 01.)

¹³⁷ A kivételesen sürgős eljárás nem szűnik meg, csak a 10/2014. (II. 24.) OGY-határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről már kivételes eljárásnak említi.

¹³⁸ A sürgős eljárás négyötödös képviselői támogatáshoz kötött.

¹³⁹ 46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról (a továbbiakban: HHSZ), 128/B. § (1).

¹⁴⁰ HHSZ 128/D. § (1).

vaslatok megszavazása. Így az Országgyűlés által a kétharmados támogatást élvező kormány kvázi a rendeletnél magasabb szintű jogszabályokat, törvényeket alkothatt, ebből következett, hogy éveken keresztül nem tudott maradéktalanul érvényesülni a hatalommegosztás elve, mert a hatalmi ágak nem voltak teljes mértékben szétválasztva.¹⁴¹ Korlátozták is az újonnan bevezetett eljárást. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények módosítására és megalkotására nem terjedhetett ki az eljárás, ülésszakonként mindössze hat alkalommal volt kérhető, a képviselők egyötödének aláírása volt szükséges hozzá, akik csak két eljárást támogathattak.¹⁴²

A jelenleg hatályban lévő házsabályról a Magyar Köztársaság Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozat rendelkezik. Ez így igen átfogó módosítás volt, melyet az Országgyűlés 2014. február 13-i ülésnapján fogadott el. Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló határozatot (10/2014. II. 24. OGY-határozat) követően néhány hónappal később egy újabb határozat született, immár az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY-határozat módosításáról, amely június 2-án ment át a parlamenten, és csak kisebb változásokat tartalmazott.

Változás, hogy hat nappal a tárgyalás megkezdése előtt a törvényjavaslatokat be kell nyújtani, azokhoz módosító javaslatokat beadni nem lehetséges. A kormánypártok részéről ez mindenképpen egy jó módosítás, hiszen ők maguk voltak azok az elmúlt években, akik nem hagytak elég időt képviselőtársaiknak az előterjesztés alapos megismerésére. Esetenként egy pénteken benyújtott javaslatot kedden már tárgyalták, ez pedig az ellenzék szempontjából hátrányt jelentett, ugyanis nemcsak átfutni kell a javaslatokat a plenáris vita kezdetéig, hanem ismerni kell magát az eredeti törvényt és az érintett terület joganyagát, hogy viszonylag jelentős rálátással, a témával kapcsolatban ésszerű döntést tudjon hozni a képviselő.¹⁴³

Az új házsabály továbbra is biztosítja a lehetőséget a törvényjavaslatok sürgős vagy kivételes eljárás (utóbbi az azt megelőző években kivételes sürgős eljárás néven futott) keretei között történő megtárgyalását a gyorsabb döntéshozatal érdekében. Hogy a kormánypártok ezzel ne élhessenek vissza, sürgős tárgyalásra félévente hat, míg kivételes eljárásra félévente négy alkalommal kerülhet sor, és egyik esetben sem alkalmazható az Alaptörvény vagy a költségvetés tárgyalása esetén. A sürgősségi eljárás elrendeléséhez a képviselők kétharmadának, míg a kivételes eljárás esetén a képviselők több mint felének a szavazata szükséges. Szintén változást jelent a korábbi házsabályhoz képest, hogy az attól való eltérés immár kétharmadhoz kötött (de öt ellenzéki képviselő szavazata is szükséges), korábban ehhez a döntéshez a jelen lévő képviselők négyötödének a támogatása volt előírva. A házsabálytól való

¹⁴¹ A Szabadság és Reform Intézet Alapítvány indítványa az Alkotmánybírósághoz [a továbbiakban: SZRI-indítvány], 9–11. www.szri.hu/documents/AB%20panasz_20120301.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

¹⁴² HHSZ 128/A. §.

¹⁴³ NAGY Attila Tibor: *Új szabályok a T. Házbán. 2.* www.meltanyossag.hu/content/files/j%20szab%C3%A1lyok%20a%20T.%20H%C3%A1zban.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 30.)

eltérést azért kell megemlíteni, mert így lehetővé válik, hogy akár egy nap alatt dőnhessenek egy előterjesztésről.¹⁴⁴

Korábban a plenáris vita három jelentős szakaszból állt: az ügynevezett általános vitából, részletes vitából és a záróvitából. Ezzel szemben a jelenleg is hatályos parlamenti eljárásjogban már nem alkalmazzák a plenáris ülés esetén a részletes vitát. Ennek következtében egyrészt felgyorsult a törvényalkotás folyamata, másrészt nagy volt az átfedés az általános vitában már elhangzott érvek és a részletes vitán elhangzottak között, tehát az amúgy is sokszor érdektelenségbe fulladt vita (elég csak megnézni hány képviselő vett részt rajtuk) megszüntetése nem tűnik rossz döntésnek.¹⁴⁵ Mindössze a képviselők töredéke ásta bele magát törvénytervezetbe, és a formalitásokon átesve érdemi változás nem történt. Ráadásul az elmúlt öt évben uralkodó parlamenti többség a maga elképzeléseit valósította meg, illetve elutasította az ellenzék részéről érkező módosító javaslatokat.¹⁴⁶

A részletes vita által betöltött szerepet az országgyűlési bizottságok vették át, így kimondható, hogy a plenáris ülések szerepe csökkent, míg a bizottságok szerepe hangsúlyosabbá vált. Ez a mindenkori/jelenlegi ellenzék számára hátrányt jelent, tudniillik a bizottsági ülésekre kevesebb figyelem összpontosul, a kormánnyal szembeni kritikát az ellenzék eggyel kevesebb fórumon gyakorolhatja. Új bizottságként létrehozták a Törvényalkotási Bizottságot, melynek feladata a bizottsági módosító javaslatok összegzése, megvizsgálva, hogy azok megfelelnek-e az alkotmányossági és jogszabály-szerkesztési elveknek.¹⁴⁷

Azonban szorosan összefügg az új házszabállyal, így fontos változás volt, hogy 2015. március 16-ától kezdődően az MTVA beszüntette az élő parlamenti közvetítések sugárzását, és az őszi ülésszakban, és 2015 elején már közvetített Törvényalkotási Bizottság üléseit sem adja a köztévét. Pedig az ellenzék kérésére kerültek adásba a bizottsági ülések, hogy így kapjanak némi figyelmet a közvéleményben. A plenáris és bizottsági ülések már csak online felületen, a www.parlament.hu/kozvetites URL-cím alatt érhetők el, mely az ellenzék megjelenését a közmédiában jelentősen lekorlátozza. Jelenleg csak rádióban hallhatók az ülések, illetve egy kereskedelmi csatornán; a napi híreken kívül a köztelevízió mindössze egy műsor keretein belül foglalkozik az Országgyűlés munkájával.¹⁴⁸

2014 őszétől kezdve 199-re redukálódott az országgyűlési képviselők száma, emiatt a házszabályon is módosítani kellett, így a frakcióalapításhoz szükséges minimumlétszámot 12-ről 5 főre csökkentették. Ezzel párhuzamosan megtartották azt a

¹⁴⁴ *Uo.*, 2–3.

¹⁴⁵ *Uo.*, 3.

¹⁴⁶ *Új házszabály: az ördög a részletekben rejlik?*

http://tenytar.blog.hu/2014/06/18/uj_hazszabaly_az_ordog_a_reszletekben_rejlik (A letöltés dátuma: 2015. 05. 1.)

¹⁴⁷ SZABÓ Zsolt: *A parlamenti jog változásai*. 2.

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_25_Szabo.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

¹⁴⁸ Index – *Nem közvetíti ezentúl a parlamenti üléseket a köztévét.*

http://index.hu/kultur/2015/03/12/nem_kozvetiti_ezentul_a_parlamenti_uleseket_a_kozteve/ (A letöltés dátuma: 2015. 04. 30.)

kisegítő jogszabályt, melynek értelmében 3 képviselő is alakíthat frakciót, de csak akkor, ha mandátumukat önállóan országos pártlistáról szerezték.¹⁴⁹

Összességében az, hogy a bizottsági ülések szerepe felértékelődik, jó döntésnek tekinthető, hiszen a részletes vitákat amúgy sem övezte nagy figyelem. Az, hogy hat nappal a tárgyalás előtt kell benyújtani a törvényjavaslatokat, véget vethet az elmúlt évek gyors, az ellenzékét kijátszó törvényhozásnak. Ugyancsak jól reagáltak arra a módosításokban, hogy az új, kisebb létszámú országgyűlésben könnyebb frakciót alapítani. Viszont az ellenzék háttérbe szorul azáltal, hogy a plenáris szerepek ülése csökkent. A képviselőket már nemcsak pénzbírsággal sújthatják, hanem ki is zárhatják őket az ülésekről. Nem szűnt meg a kivételes sürgős eljárás, csupán át lett keresztelve kivételes eljárássá, és még mindig ülészakonként négy alkalommal élhetnek vele az aktuálisan kormányzó pártok, és még csak kétharmad sem szükséges hozzá. Soknak mondható a kilenc módosítás az elmúlt öt évben, azonban a változtatásoknak köszönhetően feltehetően hatékonyabbá válik a parlamenti munka. Nemcsak a házszabály-módosítások tekinthetők gyakori jelenségnek a parlamenti munka keretében, hanem az alkotmányozási folyamatok is. Így a házszabály-változtatások mellett áttekintjük az alkotmányozási „kísérleteket” a rendszerváltozástól egészen napjainkig.

4. A magyar törvényalkotás jelentősége, különös tekintettel a parlamenti alkotmányozás folyamataira

„A rendszerváltozással egyidejűleg a magyar társadalom újra felfedezte a jogot. Felfedezte a jogot, mint normát, a jog erejét, a jogalkotásban megnyilvánuló, az életviszonyok szabályozására irányuló lehetőséget!”¹⁵⁰

A korábban említett parlamenti jog forrásai közé sorolhatjuk az alkotmányt, így a rendszerváltozástól kezdődően fontos megvizsgálni a törvényalkotás korszakait, különös tekintettel a parlamenti alkotmányozás folyamataira. Az Országgyűlésnek mint Magyarország legfőbb népképviselői szervének a legfontosabb funkciója a törvényhozás. A törvény az Országgyűlés által a törvényhozásra vonatkozó eljárási szabályok szerint alkotott, az alapvető társadalmi viszonyokat szabályozó jogszabály. A törvényalkotás funkciója az egyik legfontosabb jellemző, mely a parlamentet bármely más államhatalmi szervtől megkülönbözteti, mivel a mindenki számára kötelező törvények megalkotása a parlament monopóliuma.¹⁵¹ Így az országgyűlés döntései az állam legmagasabb szintű akaratnyilvánításának tekintendők. Kérdésként merülhet fel a törvényhozási hatáskört illetően, hogy az Országgyűlés jogalkotói hatásköre teljes-e vagy sem, azaz bármely kérdésben fogadhat-e törvényt, vagy a

¹⁴⁹ Alapjogokért Központ: *Könnyebb lesz a frakcióalakítás*. 1.

<http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2014/02/K%C3%B6nnyebb-lesz-a-frakci%C3%B3alak%C3%ADt%C3%A1s.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 05. 01.)

¹⁵⁰ KONDOROSI Ferenc: *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007, 7.

¹⁵¹ SZENTE, 291–292.

törvényhozó hatalomnak vannak-e tartalmi korlátai. Megállapíthatjuk, hogy sem a korábbi alkotmány, sem az új Alaptörvény nem határozta meg pontosan a törvényhozói és a végrehajtó hatalom szervei által gyakorolt jogalkotói hatáskör terjedelmét, egymáshoz való viszonyát.¹⁵²

Az Országgyűlés nemcsak törvényhozó, hanem az egyedüli alkotmányozó hatalom is. Formai szempontokat figyelembe véve az alkotmány is törvény, mivel elfogadása és módosítása is törvényalkotás, de ehhez az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges.¹⁵³ A továbbiakban az alkotmányozási folyamatokról lesz szó részletesebben 1989-től egészen napjainkig.

4.1. Alkotmányozási kísérletek a rendszerváltozás időszakában és azt követően

A rendszerváltozás során a hazai jog igen jelentős átalakuláson ment keresztül. Nyugodtan állítható, hogy a magyar jogrendszernek nincs olyan területe, melyet a változás ne érintett volna.¹⁵⁴ 1989 őszén a Nemzeti Kerekasztal politikai megállapodásának megfelelően az Országgyűlés alapvetően módosította és egyben megújította az alkotmányt. Bár 1989-ben az alkotmány módosításakor a politikai pártok úgy vélték, hogy csak 1990-ben, a szabad parlamenti választáson megválasztott parlament fogja az új alkotmányt elfogadni, még a választások előtt sikerült alkotmányrevíziót végrehajtani, azaz a régi szerkezetbe ugyan, de teljesen új, a modern jogállam alkotmányos értékein nyugvó normákat létrehozni.¹⁵⁵ A rendszerváltozás sajátosságai közé tartozik, hogy Magyarország volt az egyetlen ország a régióban, amely nem fogadott el új alkotmányt. 1989-ben lezárult a rendszerváltozás, az alkotmányozás azonban nem. A rendszerváltozás az egész jogrendszert új alapokra helyezte, és folyamatos átalakítása felértékelte, különösen hangsúlyossá tette a törvényalkotást. Az Országgyűlés ekkor vált újból törvényhozó hatalommá. Az eltelt időszak alatt a „folyamatos alkotmányozás” lett a jellemző.

Fontos megemlíteni, hogy a legjelentősebb módosítás 1990 júniusában történt, amelyet az Országgyűlés az akkori legnagyobb kormánypártja, az MDF és a legnagyobb ellenzéki párt, az SZDSZ politikai megállapodása alapján fogadott el az 1990. évi XL. törvénnyel.¹⁵⁶ A két párt képviselői elegendőek voltak az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados többséghez. Az alkotmánymódosítás alapvetően a kormány alkotmányos pozícióját, a köztársasági elnök státusát és a kétharmados törvények körét érintette. Mivel az 1990. évi XL. törvény értelmében megszűnt az

¹⁵² SOLTÉSZ, 117.

¹⁵³ *Uo.*

¹⁵⁴ Lamm Vanda: *Rendszerváltás a jogban*. MTA Jogtudományi Intézete – MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2009, 7.

¹⁵⁵ SOLTÉSZ, 117.

¹⁵⁶ Az 1990. évi XL. törvény az Antall–Tölgyessy-paktum alkotmányos formáját jelentette.

alkotmányerejű törvények¹⁵⁷ kategóriája, emellett a politikai erőket teljes mértékben lekötötte a rendszerváltozást követő feladatok végrehajtása és az új jogintézmények munkájának elindulása,¹⁵⁸ egy új alkotmány elfogadásának gondolata 1990 és 1994 között lényegében fel sem merült.¹⁵⁹

A rendszerváltozás nyomán egy új (lényegében módosított) alkotmány született. Az új alkotmányozási folyamatra a legtöbb esély talán az 1994–1998-as ciklusban volt. Az új alkotmány elfogadásának lehetősége – bár eltérő tartalommal is – de mindegyik parlamenti párt választási programjában szerepelt. A kormánypártoknak ugyan több mint kétharmados többségük volt az akkori parlamentben, de az új alkotmány koncepcióját az ellenzékkel együtt ennél nagyobb többséggel kívánták kidolgozni.¹⁶⁰ A kormánypárton belüli ellentétek miatt azonban az Alkotmány-előkészítő Bizottság által benyújtott szabályozási koncepciót az Országgyűlésnek csak másodszori nekifutásra, túl későn sikerült elfogadnia, a ciklus utolsó évében pedig az alkotmányozási konszenzus feloszlott. Ezzel szemben – ahogyan arról korábban is volt szó – az Alkotmánybíróság aktivista döntéseivel utat kívánt mutatni a friss magyar demokráciának.¹⁶¹

A következő parlamenti ciklusban (1998–2002) az első Orbán-kormány alatt valódi alkotmányozási kísérletre nem került sor, ennek fő magyarázata, hogy a kormány nem rendelkezett az alkotmány elfogadásához szükséges kétharmados többséggel. Változást jelentett azonban, hogy ebben az időszakban a „láthatatlan alkotmány” koncepcióját a személyében megújult Alkotmánybíróság már nem tartotta követendőnek, mivel az Alkotmánybíróság határozataiban elsősorban már a normatív szemléletmód tükröződött.¹⁶²

2002 és 2010 között a baloldali kormányok időszaka alatt voltak óvatosabb alkotmányozási kísérletek, de kellő parlamenti felhatalmazás és többség hiányában esély sem volt egy új alkotmány elfogadására.

Összegzésként megállapítható, hogy 2010-ig a kormányprogramok célként sem tűzték ki az új alkotmány elfogadását, legfeljebb csak a módosítását, nem éreztek sürgető kényszert egy új alkotmány kidolgozására. Magyarország 1990 és 2010 között alkotmányjogi értelemben jogállam volt annak ellenére, hogy az 1989-ben elfo-

¹⁵⁷ Az alkotmányerejű törvények az 1989. évi XXXI. törvény indoklása és az Alkotmánybíróság szerint is az alkotmánnyal együtt alkották „a magyar közjog jogszabályanyagának legfelsőbb szintjét”, mivel megalkotásukhoz az alkotmányhoz hasonlóan minősített többségre volt szükség, és magasabb szinten álltak a jogforrási hierarchiában az egyszerű törvényekhez képest.

¹⁵⁸ Az újonnan felállított Alkotmánybíróságra hárult az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, amivel Sólyom László, az AB akkori elnöke élt is. Lásd „láthatatlan alkotmány” koncepciója.

¹⁵⁹ SOLTÉSZ, 117.

¹⁶⁰ 1995-ben az Országgyűlés úgy módosította az alkotmányt, hogy az új alkotmány előkészítésének részletesebb szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához a képviselők négyötödének szavazata kellett.

¹⁶¹ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013, 51.

¹⁶² *Uo.*, 54.

gadott alkotmánymódosítás formailag nem hozott létre új alkotmányt. Az alkotmány – az Alkotmánybíróság segítségével – képes volt arra, hogy egy demokratikus államszervezeti modell működését biztosítsa.¹⁶³

4.2. Az új alkotmány szükségessége az Alaptörvény tükrében

A 2010. évi választások eredménye tette lehetővé az új alkotmány elfogadását, hiszen a korábbi parlamenti választások nem hoztak olyan eredményt, amely által ez megvalósulhatott volna. A kétharmados többséget kapott pártszövetség élt is az alkotmányozás lehetőségével. Az alkotmányozás menetének, csakúgy, mint az 1989-es „tárgyalásos forradalom” idején, nem volt valódi forradalmi jellege, így az Alaptörvény sem tekinthető forradalmi alkotmánynak. Olyan államszervezeti változások sem történtek, amelyek megváltoztatnák az ország állami berendezkedésének alapjait. Így Magyarország államszervezeti berendezkedése az új Alaptörvénnyel lényegesen nem változott. Az ellenőrző szervek közül az Alkotmánybíróság részben vesztett, de nyert is hatásköröket. Az új alkotmány, Magyarország Alaptörvényének elfogadására – a köztársasági elnök által történő aláírására – 2011. április 25-én került sor, pontosan egy évre a 2010. évi választások második fordulóját követően.¹⁶⁴

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Országgyűlés 2012 óta öt alkalommal módosította. A módosítások közül az első két Alaptörvény módosításának aktualitása nincs, miután az első és a második módosítás az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatos.¹⁶⁵ Az Alaptörvény egymás utáni gyors módosításai több érzékeny kérdést vetnek fel. Ezek a változtatások kikezdehetik az alkotmány stabilitását, ezért óvakodni kellene a túl gyakori alkotmánymódosítástól. További kérdéseket vet fel, hogy az alkotmányozó hatalom felülírhatja-e az Alkotmánybíróság döntéseit, vagyis egy alkotmányellenesnek minősített rendelkezést az alkotmányozó hatalom „felülírhat-e” olyan módon, hogy az alkotmányellenes rendelkezést beépíti az alkotmányba.¹⁶⁶ Számos kérdés vetődik fel még az alkotmány és Alkotmánybírósággal kapcsolatban, amelyről a mai napig közjogi viták folynak.

Az új alkotmány 2012 óta Magyarország Alaptörvénye. Mégsem valószínű, hogy ez lenne a történelem utolsó szava. Összegzésként megállapítjuk, a magyar állam ősi alkotmányosságából annyi marad meg, amennyiért a nemzet kész megküzdeni.¹⁶⁷

¹⁶³ *Uo.*

¹⁶⁴ *Uo.*, 56.

¹⁶⁵ Az Alaptörvény negyedik módosítása már lényegi módosításnak tekintendő, mivel az AB közjogi érvénytelenség révén megsemmisítette az átmeneti rendelkezések döntő részét.

¹⁶⁶ TRÓCSÁNYI-SCHANDA, 60.

¹⁶⁷ JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum, Budapest, 2012, 286.

5. Záró gondolatok

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a parlamenti jog központi fogalma természetesen a parlament. A parlament tehát közhatalmi szerv, ami azt jelenti, hogy részese, egyik hordozója az állami szuverenitásnak. Emellett az egyedüli törvényhozó hatalom is, amely rendelkezik olyan tényleges és formális legitimációval, ami igazolja a döntéseinek demokratikus, illetve mindenkire kötelező jellegét. A parlamenti jog legfontosabb forrásai, a házszabályok, amelyek állandó változásban vannak, miután sok államban az a gyakorlat, hogy az új országgyűlés mindig új házszabályokat fogad el.

Nemcsak a házszabályok, de az alkotmányozási folyamatok is állandó változásokon esnek át. A rendszerváltozást követően számos alkotmányozási kísérlet felmerült, de csak 2010-ben jött el a kellő többség egy új alkotmány létrehozására. Fontos vizsgálnunk e témakört – ahogyan már említettük –, mivel az elmúlt időszakban több olyan változás is történt, amelyek indokoltá teszik a parlamenti jog tanulmányozását. Lényeges nyomon követni az Országgyűlés „történelmét”, működését mivel minden egyes választási ciklusnál egy újabb mérföldkőhöz érkezünk el. Így a parlamenti jog témakörének vizsgálata újabb és újabb észrevétlen és felfedezésre váró titkokat rejt a jövő generációja számára.

Felhasznált irodalom

JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Új Mandátum*, Budapest, 2012.

KONDOROSI Ferenc: *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

LAMM Vanda: *Rendszerváltás a jogban*. MTA Jogtudományi Intézete – MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2009.

NAGY Attila Tibor: *Új szabályok a T. Házban*
www.meltanyosság.hu/content/files/j%20szab%C3%A1lyok%20a%20T.%20H%C3%A1zban.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 30.)

POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi, Budapest, 1994.

SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*. Akadémiai, Budapest, 2003.

SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009.

SZABÓ Zsolt: *A parlamenti jog változásai*.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_25_Szabo.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 1998.

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013.

46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról

Egyéb internetes források

Alapjogokért Központ: *Könnyebb lesz a frakcióalakítás.*

<http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2014/02/K%C3%B6nnyebb-lesz-a-frakci%C3%B3alak%C3%ADt%C3%A1s.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 05. 01.)

Index – *Nem közvetíti ezentúl a parlamenti üléseket a köztév.*

http://index.hu/kultur/2015/03/12/nem_kozvetiti_ezentul_a_parlamenti_uleseket_a_kozteve/ (A letöltés dátuma: 2015. 04. 30.)

Szabadság és Reform Intézet Alapítvány indítványa az Alkotmánybírósághoz.

www.szri.hu/documents/AB%20panasz_20120301.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 03.)

Törvényalkotás kivételes sürgős eljárásban

www-archiv.parlament.hu/fotitkar/tvalk/kiveteles_surgos.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 01.)

Új hárszabály: az ördög a részletekben rejlik?

http://tenytar.blog.hu/2014/06/18/uj_hazszabaly_az_ordog_a_reszletekben_rejlik (A letöltés dátuma: 2015. 05. 01)

A FŐVÁROSI VÁLASZTÁSI RENDSZER ÁTALAKULÁSA 2014-BEN

1. Bevezetés

A 2010-et követő alkotmányjogi reformok között számos, a választási rendszert érintő változásra lehetünk figyelmesek, amelyek közül érdemes kiemelni a legfontosabbakat. Az országgyűlési képviselők választása egyfordulósá,¹⁶⁸ így relatív többségivé vált,¹⁶⁹ megszűntek a megyei listák, helyettük az országos listára lehet szavazni, e szavazatok mellett eredményeznek a töredékszavazatok is mandátumot, és az adott választókerületben nyertes jelöltre leadott, a mandátum elnyeréséhez nem szükséges szavazatok is töredékszavazatként kerülnek beszámításra. Megvalósult a nemzetiségi képviselet, az országos lista immár lehet pártlista vagy nemzetiségi lista, a Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező, ám a választójogosultság egyéb feltételeinek eleget tevő magyar állampolgárok is rendelkeznek választójoggal a magyarországi országgyűlési választásokon, ám csupán egy országos listára (pártlistára) adhatják le szavazatukat.¹⁷⁰ E tényhez kapcsolódik, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény lehetővé teszi azt, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kösse.¹⁷¹ Emellett az Európai Unió tagállamainak nagykorú állampolgárai immár a polgármesterek választásán is rendelkeznek passzív választójoggal, amennyiben van állandó magyarországi lakóhelyük.¹⁷² A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról pedig már 2010-ben új törvényt fogadtak el, mely a kihirdetés napján hatályba lépett, és amelyet a 2010. évi önkormányzati választásokon kellett először alkalmazni.¹⁷³ E törvény a választások legáltalánosabb jellemzőit érintetlenül hagyta,¹⁷⁴ ám változásokat is hozott, például csökkentette a képviselők számát a tízezer vagy kevesebb lakosú településeken.¹⁷⁵ A fővárosi közgyűlés tagjait ekkor listás, arányos rendszerben választották, csakúgy, mint a megyei közgyűlések tagjait.¹⁷⁶

¹⁶⁸ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (a továbbiakban: Vjt.), 11. §.

¹⁶⁹ Vjt. 13. §.

¹⁷⁰ Vjt. 12. §.

¹⁷¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIII. cikk (4) bekezdés.

¹⁷² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIII. cikk (2) bekezdés.

¹⁷³ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, 23. §.

¹⁷⁴ KISS Barnabás: *A helyi önkormányzati rendszer* = TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2013, 431.

¹⁷⁵ *Uo.*, 433.

¹⁷⁶ *Uo.*, 432.

2014 júliusában azonban megszületett egy újabb, a választójoghoz kapcsolódó, módosító javaslat, amely átalakította a fővárosi közgyűlés választási rendszerét. E javaslat kapcsán felmerültek bizonyos, a választójog egyenlőségére és a szavazás közvetlenségének megvalósulására, továbbá a javaslat elfogadásának a választások időpontjához való közelségére vonatkozó aggályok, az Alkotmánybíróság pedig utólagos normakontroll-eljárásban vizsgálta az elfogadott törvény egyes rendelkezéseit. Érdemesnek tartjuk megvizsgálni a rendelkezések elfogadásához fűződő aggályokat, és választ adni azokra. Szükséges röviden felvázolni a fővárosi közgyűlési választások 2010-ben elfogadott rendszerét, majd megvizsgálni a 2014-es törvényjavaslat születését, elfogadását, a született módosító javaslatokat és a parlamenti vita során felmerült aggályokat, ütköző álláspontokat az Országgyűlési Napló és az Országgyűlés honlapja mint elsődleges forrás felhasználásával. Mindezek alapján leszünk képesek levonni a következtetéseket a szabályozásnak a választójog egyenlőségének és a szavazás közvetlenségének kontextusában, az Alkotmánybíróság konkrét kérdésben hozott határozatával összefüggésben, előtte azonban röviden felvázoljuk a választójog egyenlősége és a szavazás közvetlenségének tartalmát.

2. A választójog egyenlősége és a szavazás közvetlensége

A választójog anyagi jogi elvei közé tartozik az általánosság, az egyenlőség, továbbá a közvetlen és titkos szavazás. Az egyenlő választójog követelménye azt jelenti, hogy minden választásra jogosult ugyanannyi szavazatot adhat le, és egyikük szavazata sem ér többet a másikénál, a szavazatoknak tehát egyenlő értékkel és súllyal kell rendelkezniük.¹⁷⁷ Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette a választójog általános és egyenlő voltának jelentését, tartalmát és a választójog mint alapjog korlátozási lehetőségeit.¹⁷⁸ E határozatok megállapításai közül szükséges kiemelnünk a legfontosabbakat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alapjog csak alkotmányerejű törvényben korlátozható,¹⁷⁹ a választójog nem abszolút érvényű, korlátozhatatlan jog, ám csupán igen jelentős elvi indokból korlátozható, kényelmi, technikai szempontok vagy a gyors eredményhirdetés nem minősülnek megfelelő indoknak, és az indokhoz mérten szükséges és arányos kell hogy legyen a korlátozás.¹⁸⁰ Kimondták, hogy a választójog egyenlősége csak akkor valósul meg, ha az egyes választókerületekben élők száma között a lehető legkisebb az eltérés, a megkülönböztetés tilalmának egy speciális szabálya a választójog egyenlősége, és tilos a plurális választójog alkalmazása, továbbá különbséget kell tenni az eljárási és

¹⁷⁷ TÓTH Károly: *A választójog* = TRÓCSÁNYI-SCHANDA, 184. 809/B/1998. AB-határozat, ABH 2000, 783., 784.

¹⁷⁸ BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, 75–76.

¹⁷⁹ 3/1990. (III. 4.) AB-határozat, ABH 1990, 25., 26.

¹⁸⁰ 6/1991. (II. 28.) AB-határozat, ABH 1991, 19., 20.

a tartalmi értelemben vett egyenlőség között.¹⁸¹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig a választójog korlátozását három konjunktív feltétel fennállása esetén nem tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményét sértőnek: ha a korlátozás világos, legitim célon, objektív, ésszerű indokokon alapul, nem önkényes, nem aránytalan, és a választójogot nem fosztja meg annak lényegétől, teljességétől.¹⁸²

A szavazás közvetlensége nem jelenik meg a választójogot érintő nemzetközi egyezményekben, mégis számos országban fontos alkotmányos alapelv. Ezen elv alapján a szavazatoknak bármiféle áttételes mechanizmus nélkül kell kifejtetniük hatásvukat. A kompenzációs listák kapcsán Papp Imre felhossa azt az érvet, miszerint az egyéni választókerületekben induló jelöltek közül nem feltétlenül pártállásuk szerint választ a választó, töredékszavazatai mégis azon jelölt pártja országos listáján számítanak, amely érvel szemben felhozhatónak tartja azt az indokot, hogy az egyéni jelöltekre leadott szavazatok annak tudatában kerülnek leadásra, hogy amennyiben az általuk preferált jelölt nem nyer, szavazatuk az őt indító párt listáján eredményezhet töredékszavazatként mandátumot.¹⁸³

3. A Fővárosi Közgyűlés választása 2010-ben és a 2014-es módosítás megszületése és útja

A 2010. évi L. törvény alapján Budapest főváros közgyűlésének tagjait fővárosi listán választották, közvetlenül, egy választókerületben. Míg a Fővárosi Közgyűlés tagjainak száma 2010-ig törvény által meghatározottan hatvanhat volt, a 2010. évi önkormányzati választásoktól kezdve lakosság-számarányosan került meghatározásra a Fővárosi Közgyűlés tagjainak száma, méghozzá úgy, hogy ötvenezer lakosonként volt választható egy képviselő. Fővárosi lista állítására az a jelölőszervezet volt jogosult, amely a fővárosi kerületek több mint felében állított kompenzációs listát. A mandátumok a d'Hondt-módszerrel kerültek kiosztásra.¹⁸⁴

2014. május 30-án tizenhét Fidesz- és egy KDNP-tag képviselő önálló képviselői indítványként benyújtotta a T/146-os számú törvényjavaslatot, amelyben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény és a választási eljárásról szóló törvény módosítását indítványozták.¹⁸⁵ 2014. június 2-án döntöttek a sürgős tárgyalásról, megtartották az általános vitát, és megnyitották a részletesvita-szakaszt, amelyet a következő napon le is zártak.¹⁸⁶ A javaslat célja az volt, hogy Budapest főváros köz-

¹⁸¹ 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat, ABH 2005, 246., 248–253.

¹⁸² 1/2013. (I. 7.) AB-határozat, ABK 2013. január 15., 50., 70–73.

¹⁸³ PAPP Imre: *A választójog* = HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003, 755–756.

¹⁸⁴ KISS, 435–436.

¹⁸⁵ Iromány adatai – T/146 – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról.

gyűlésének tagjai legyenek a kerületi polgármesterek (szám szerint huszonhárman) és a főpolgármester, további kilenc tag pedig fővárosi kompenzációs listáról juthasson mandátumhoz,¹⁸⁷ tehát összesen harminchárom tagja legyen a Fővárosi Közgyűlésnek. A javaslat szövege szerint fővárosi kompenzációs lista állítására a kerületek több mint felében polgármesterjelöltet állító jelölőszervezet jogosult, és a listán az adott jelölőszervezet főpolgármester-jelöltjének és polgármesterjelöltjeinek kell szerepelniük.¹⁸⁸ A javaslat szerint a fővárosi kerületi polgármesterek számára sem tiszteletdíj, sem költségátvitel, költségátalány vagy egyéb juttatás nem állapítható meg közgyűlési tagságuk alapján.¹⁸⁹ Közös fővárosi kompenzációs lista állítására pedig azokat a szervezeteket kívánták feljogosítani, amelyek a kerületek több mint felében közös polgármesterjelöltet állítottak.¹⁹⁰ A kompenzációs listán töredékszavazatnak kívánták számítani a mandátumot nem nyerő kerületi polgármesterjelöltekre, illetve a közös polgármesterjelöltekre leadott szavazatokat. A fővárosi kompenzációs listán szerzett mandátumok kiosztására a d'Hondt-módszert kívánták alkalmazni¹⁹¹ csakúgy, mint korábban a fővárosi lista esetében.

A javaslat általános indokolása szerint a javaslat célja a Fővárosi Közgyűlés összetételének megváltoztatásával és kerületi polgármesterek közgyűlésbe integrálásával a főváros irányításának olcsóbbá, egyszerűbbé, átláthatóbbá, hatékonyabbá, valamint demokratikusabbá tétele, továbbá a kerületi érdekeknek a Fővárosi Közgyűlésben történő markánsabb képviselése. Problémaként jelölték meg azt, hogy korábban a fővárosi listákat a jelölőszervezetek állíthatták, így a választópolgároknak véleményük szerint nem volt lehetőségük beleszólni abba, hogy a jelölőszervezetek kiket állítanak jelöltként a fővárosi listájukon. Azért látták demokratikusabbnak ezt a rendszert, mert az egyes kerületi polgármesterekről személy szerint, közvetlenül szavaznak az egyes kerületekben. A hatékonyság növekedését a fővárosi és kerületi érdekek közvetlen ütköztetésének lehetőségében látták.¹⁹²

Schiffer András (LMP) még június 2-án módosító javaslatot nyújtott be. Azt kívánta elérni, hogy a fővárosi kompenzációs listákon a d'Hondt-módszer helyett a Sainte-Laguë-módszer alapján kerüljenek kiosztásra a mandátumok, indokolása

¹⁸⁶ Irományesemények – T/146 – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról.

¹⁸⁷ T/146 törvényjavaslat – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról 2. § és 11. §. (A továbbiakban: T/146 törvényjavaslat.)
<http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

¹⁸⁸ T/146 törvényjavaslat 5. §.

¹⁸⁹ T/146 törvényjavaslat 12.§.

¹⁹⁰ T/146 törvényjavaslat 6. §.

¹⁹¹ T/146 törvényjavaslat 8. §.

¹⁹² T/146 törvényjavaslat – Indokolás, 11–13.

alapján a kompenzáció hatékonyabbá tétele érdekében.¹⁹³ Az Országgyűlés a javaslatot elvetette. Huszonnyolcan szavaztak igennel, százharminchárman nemmel, huszonöten pedig tartózkodtak.¹⁹⁴ Schiffer András egy másik javaslatában tizenkét főre emelte volna a fővárosi kompenzációs listáról bejutó közgyűlési tagok számát, a kisebb pártok szavazóinak hatékonyabb képviselője érdekében.¹⁹⁵ Ezt az indítványt szintén elvetették, huszonnyolc igen, százharminckettő nem szavazat és huszonnégy tartózkodás mellett.¹⁹⁶

Gulyás Gergely (Fidesz) is benyújtott egy módosító javaslatot, amelyben a töredékszavazatok arányosítása céljából azt indítványozta, hogy a fővárosi kompenzációs listán a mandátumok az egyes kerületek lakosságszámához képest arányosan, a töredékszavazatokat súlyozva kerüljenek kiosztásra. Ezt úgy tartotta megvalósítandónak, hogy az egyes fővárosi kerületek lakosságszámát elosztják a legkisebb lakosságszámú kerület lakosságszámmal, és a kapott számot századra kerekítik, ezzel az arányszámmal pedig megszorozzák a fővárosi kerületben keletkezett töredékszavazatokat mielőtt azok a kompenzációs listára kerülnének.¹⁹⁷ Az irományról való szavazásra nem került sor.¹⁹⁸

Szilágyi György (Jobbik) és Gyüre Csaba (Jobbik) szintén benyújtottak egy módosító javaslatot, mely szerint csupán a polgármesterjelöltek és főpolgármester-jelöltek által összegyűjtendő ajánlások számát módosító 4. § rendelkezését kívánták elfogadni, a javaslat többi rendelkezését pedig el szerették volna hagyni. Indokolásukban kifejtették abbéli meggyőződésüket, hogy aggályos az önkormányzati választások évében módosítani az önkormányzati választási rendszert. Kifogásolták a törvényjavaslat indokolásának azt a részét, amelyben az előterjesztők problémásnak tartották azt, hogy a fővárosi listás jelöltek még nem mérették meg magukat a választáson. Felhívták a figyelmet arra, hogy nincs ez másképp az országgyűlési választásokon, az országos lista esetében sem. A kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer működési problémáinak okozójaként éppen az eltérő fővárosi és kerületi érdekeket jelölték meg.¹⁹⁹ A módosító javaslat ötvenegyes igen szavazat, százharminckettő nem szavazat és két tartózkodás mellett elvetésre került.²⁰⁰

Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága június 3-án a részletes vitát lezáró módosító javaslatában Gulyás Gergely T/146/9 számú módosító javaslatát támogatva indítványozta, hogy a fővárosi kompenzációs listán a töredékszavazatok a kerületek

¹⁹³ T/146/7 – Módosító javaslat. <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0007.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

¹⁹⁴ Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/7 – Módosító javaslat.

¹⁹⁵ T/146/8 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0008.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

¹⁹⁶ Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/8 – Módosító javaslat.

¹⁹⁷ T/146/9 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0009.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

¹⁹⁸ Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/9 – Módosító javaslat.

¹⁹⁹ T/146/11 – Módosító javaslat. www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0011.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

²⁰⁰ Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/11 – Módosító javaslat.

lakosság száma szerint súlyozva, a T/146/9 számú módosító javaslat szerint kerüljenek megállapításra.²⁰¹ Az irományról való szavazásra nem került sor.²⁰² Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága a javaslat részletes vitájáról szóló jelentésében is támogatta a javaslatot, és azzal a kormány és az előterjesztő képviselője szintén egyetértett.²⁰³ Az irományról nem szavaztak.²⁰⁴ A javaslat bekerült az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottságának június 5-ei összegző módosító javaslatába is. A bizottság indítványozta az elfogadandó törvény címének következőre való módosítását is: „*egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról*”.²⁰⁵ A javaslat százharminchárom igen szavazat, negyvenkilenc nem szavazat és négy tartózkodás mellett elfogadásra került.²⁰⁶ A június 10-én elfogadott önálló indítványt az Országgyűlés elnöke június 2-én aláírta, és megküldte a köztársasági elnöknek, aki június 16-án aláírta azt, majd június 17-én kihirdetésre került a Magyar Közlönyben²⁰⁷ 2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról címmel.²⁰⁸

4. Az Alkotmánybíróság döntése

Az országgyűlési képviselők egynegyede utólagos normakontroll-eljárásban kezdeményezte az Alkotmánybíróság előtt e törvény egyes rendelkezései Alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését. Többek között úgy vélték, hogy a szabályozás sérti a szavazás közvetlenségét, a választójog egyenlőségét, a választójoggal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, és a személyes adatok védelméhez való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság határozatában Alaptörvény-ellenesnek nyilvání-

²⁰¹ T/146/13 – Módosító javaslat. <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0013.pdf> (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

²⁰² Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/13 – Módosító javaslat.

²⁰³ T/146/14 Az Igazságügyi Bizottság jelentése Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/146) részletes vitájáról.

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0014.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

²⁰⁴ Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/14 – Bizottsági jelentés részletes vitáról.

²⁰⁵ T/146/16 – Bizottsági összegző módosító javaslat.

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0016.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 11.)

²⁰⁶ Nem önálló iromány adatai 2014 – T/146/16 – Bizottsági összegző módosító javaslat.

²⁰⁷ Irományesemények – T/146 – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról.

²⁰⁸ Iromány adatai – T/146 – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról.

totta a töredékszavazatok kerületek lakosságszáma szerinti súlyozására vonatkozó szabályt és az azzal összefüggő rendelkezéseket, emellett, ettől függetlenül még a választási eljárási törvény egy adatvédelemhez és adatok nyilvánosságához kapcsolódó rendelkezését semmisítették meg, a határozat kihirdetésének napjával kezdődően, azonban az indítványozók érveinek többségét elutasították.²⁰⁹

Az indítványt részben megalapozottnak tartó határozat szerint tévesen állítják az indítványozók azt, hogy ha a választópolgárok egyetlen szavazattal egyszerre két mandátumot is eldöntenek, az sértené a közvetlenség elvét, hiszen nem elektorokat választanak, hanem egyetlen szavazattal két mandátum sorsát döntenek el. Hivatkoznak továbbá arra, hogy demokratikus országokban is létezik közvetett szavazás (például az Amerikai Egyesült Államokban). Emlékeztettek arra, hogy az 1990-es szabályozás szerint a fővárosi és megyei közgyűlések tagjait a kerületi, illetve a települési önkormányzatok tagjai választották, közvetetten, és hivatkoztak még az országos nemzetiségi önkormányzatok 1993 és 2011 közötti közvetett választására is, a jelenlegi szabályozás viszont a közvetlen választás alapelvét követi. Az Alaptörvényből nem tartották levezethetőnek azt, hogy a szavazás közvetlenségét sértené, ha a választópolgárok egyetlen szavazattal két mandátumot dönthetnek el, és elfogadható indoknak tartották a működési problémák megoldását, a hatékonyra és ésszerűbbé tételt.²¹⁰

Az indítványozók a választójog egyenlőségének sérelmét a kerületek eltérő lélekszámából fakadónak tartották, amit a súlyozásra vonatkozó szabály csak súlyosbított. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az országgyűlési és önkormányzati választások között nincs lényegi különbség az alapelveket tekintve, így az országgyűlési választásokhoz kapcsolódó határozataira is hivatkozott, különös tekintettel a választójog egyenlőségét érintőkre, és a Velencei Bizottság választási kódexét is figyelembe vette. Mindezek alapján megvizsgálták a Fővárosi Közgyűlés választásának új szabályait, minden kerületet egy-egy egymandátumos választókerületnek tekintve. Első körben megállapították, hogy e kerületek nem felelnek meg a választójog egyenlősége azon követelményének, amely szerint megközelítőleg azonos számú választópolgárnak kell alkotnia egy-egy kerületet. Megvizsgálták azt is, hogy a szabályozásba ellensúlyozásként iktatott szabályok, úgymint a kompenzációs lista alkalmasak-e a fenti helyzet orvoslására. Kiemelték, hogy a kompenzációs lista célja rendszerint a vesztes jelöltekre leadott szavazatok kárba vesztésének megakadályozása. A töredékszavazatok súlyozott számítására vonatkozó módszert önmagában sem matematikailag, sem alkotmányos szempontból nem tartják alkalmas eszköznek a kerületek eltérő lakosságszámából fakadó anomáliák kiküszöbölésére, sőt álláspontjuk szerint egy másfajta egyenlőtlenséghez vezet, hiszen a nagyobb lakosságszámú kerületekben a vesztesekre leadott töredékszavazatok nagyobb súllyal esnek latba.²¹¹

A Fővárosi Közgyűlésben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) 47.§-ának (3) bekezdésébe foglalt kettős többségi döntéshozatali mód-

²⁰⁹ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1166–1175.

²¹⁰ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1176.

²¹¹ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1176–1180.

szert – miszerint a fővárosban egy döntés csak akkor kaphatja meg a szavazatok többségét, amennyiben a főváros lakosainak legalább felét képviselő polgármesterek szavazata áll mögötte – azonban alkalmasnak találták az eltérő lakosságszámú kerületek létéből fakadó egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, így az indítvány erre a kérdésre vonatkozó részét elutasították.²¹²

Mindehhez fontos hozzátenni, hogy az Alkotmánybíróságot igencsak megosztotta a kérdés, ugyanis a tizenötből hét alkotmánybíró összesen hat különvéleményt fűzött a határozathoz. Bragyova András hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényből fakadó követelmény, hogy minden helyi önkormányzat, tehát a budapesti is rendelkezzen közvetlenül választott képviseleti szervvel. A kilenc kompenzációs listáról bekerülő tag választott mivoltát is kétségbe vonta, hiszen a töredékszavazatok is a kerületi polgármesterjelöltekre leadott szavazatok közül kerülnek ki. Mindezt tehát azzal indokolta, hogy a kerületi önkormányzatok választásán szavaznak a választópolgárok, ennek az eljárásnak nem tárgya a fővárosi képviseleti szervbe való választás, nem önálló választási eljárásban választják meg őket, a Fővárosi Közgyűlés így önkormányzati szervekből áll, és nem választott képviselőkből, és e rendszerben a főpolgármester a Fővárosi Közgyűlés egyedüli választott szerve. A kettős többségi szabályozást nem tartotta az Alaptörvény-ellenességet kiküszöbölőnek, hanem annak bizonyítékát vélte benne felfedezni, hogy a kerületi polgármesterek a kerületek, és nem a főváros egészének érdekét képviselik.²¹³ Kiss László hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe az indítványozók arra vonatkozó álláspontját, hogy az Möt. szerint a Fővárosi Közgyűlés helyi (egyszerre települési és területi) önkormányzatnak minősül, így az Alaptörvény 35. cikkének (1) bekezdése alapján a választópolgárok által közvetlen szavazással választandó. Szerinte a közvetlenség megvalósulásának kulcsa, hogy a jelöltek abban a minőségükben induljanak, amely tisztségre megválasztják őket. Az egyenlőség kérdése kapcsán hibásnak tartotta, hogy a „szükségesség-arányosság” mércéje helyett a „megfelelő ellensúlyozást” vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely viszont nehezen megfogható fogalom, és a támadott rendelkezések alátámasztására nem alkotmányos, hanem metajurisztikus indokokat hozott fel a jogalkotó. A kettős döntéshozatali rendszert ellensúlyozásra alkalmatlannak tartotta, és felhívta a figyelmet arra, hogy titkos szavazás esetén kétséges a döntés legitimitásának ellenőrzése is.²¹⁴ Lévay Miklós is Alaptörvény-ellenesnek ítélte meg a fentebbi különvéleményekben megjelölt rendelkezéseket. Véleménye szerint e rendszerben a polgármesternek megválasztott személy közvetítőnek minősül, és ez akár úgy is felfogható, hogy nem történik a Fővárosi Közgyűlés tagjaira való tényleges közvetlen szavazás, így a szabályozás sérti a közvetlenség elvét. Sérelmezte továbbá, hogy a választópolgár nem oszthatja meg a szavazatát a két poszt között, és így a választópolgárok nem szólhatnak bele közvetlenül a Fővárosi Közgyűlés összetételébe. A kettős többség rendszerét ő is alkalmatlannak tartotta a választójog egyenlőtlensége orvoslására, amit a szabad mandátum

²¹² 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1180–1181.

²¹³ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1184–1186.

²¹⁴ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1186–1189.

elvéből vezetett le, és ő is hivatkozott a titkos szavazás esetén felmerülő aggályokra. Sérelmezte továbbá, hogy a Fővárosi Közgyűlés tagjainak jogállása a szabályozás szerint nem egyenlő, mandátumok megszűnése vagy külső körülmény alapján történő megszüntetése is különböző, ami a szabad mandátum elvét sérti.²¹⁵

Paczolay Péter nem támogatta a töredékszavazatok súlyozására vonatkozó rendelkezések megsemmisítését, mivel az véleménye szerint fokozza a szabályozás egyenlőtlenségét. Szerinte a többségi határozatot támogatók kompenzációs listáról alkotott felfogása téves, és ellentétes az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával. A vonatkozó szabályokat tehát a választójog egyenlősége és a szavazás közvetlensége alapelveit sértőnek ítélte meg, szerinte meg kellett volna semmisíteni azokat. A kettős többség rendszere mint legitimációs eszköz alkalmasságának eldöntését pedig másik ügy tárgyának tekintette, mivel a választójog mint alapjog a szavazatok leadásának mandátummá alakításáig áll fenn, így ezen, eljárási kérdés a választójog alapjogi tartalma kapcsán dogmatikailag nem is lett volna vizsgálat tárgya. E különvéleményhez Balogh Elemér is csatlakozott,²¹⁶ továbbá Kovács Péter is egyetértett vele, ám ő hangsúlyozta azt is, hogy a törvényhozó szabadságának nem csupán az Alaptörvény, hanem Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei is határt szabnak, ellentétben a többségi vélemény és egy korábbi alkotmánybírósági határozat állításával.²¹⁷

Salamon László is az egyenlőség elve érvényesülését gyengítőnek találta a töredékszavazatok súlyozására vonatkozó rendelkezések megsemmisítését. Egyetértett azzal, hogy nem sérült a közvetlenség elve, hogy az egyes kerületekben élő választópolgárok eltérő számát nézve önmagában fennáll a választójog egyenlőségének sérelme, és hogy önmagában nézve a töredékszavazatok súlyozása is sérti a választójog egyenértékűségét, de összefüggéseiben nézve a szabályozást a két dolog kiegyenlíti egymást, és a kompenzációs lista nem szolgálhat a választókerületek eltérő lakosságszáma miatti egyenlőtlenség igazolására. A kettős többség rendszerét nem tartotta a választópolgárok egyenlő képviselőletét teljes mértékben megvalósító rendelkezésnek. A támadott rendelkezések azonban nem lennének megsemmisíthetőek szerinte akkor sem, ha a szabályozás nem komplex nézőpontból kerülne vizsgálatra, véleménye szerint az indítványt teljes egészében el kellett volna utasítani.²¹⁸ Egy alkotmányjogi panasz is benyújtásra került az ügyben az Alkotmánybíróság elé, a választójog egyenlőségéhez kapcsolatban A panaszt az Alkotmánybíróság tanácsa megalapozatlannak tartotta, az indítványokat egyes rendelkezésekre vonatkozóan elutasította, más rendelkezésekre vonatkozóan visszautasította.²¹⁹

²¹⁵ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166. 1190–1192.

²¹⁶ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166. 1192–1193.

²¹⁷ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1189.

²¹⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1194–1195.

²¹⁹ 3002/2015. (I. 12.) AB-határozat, ABK 2015. január 12., 36., 36–40.

5. Összegzés

A fentiekből láthatjuk, hogy a fővárosi választási rendszer 2014-es átalakítása nagy jelentőségűnek tekinthető a 2010 és napjaink között megalkotott alkotmányjogi reformok között, és a kérdés az alkotmánybírákat is megosztotta. A törvény hatálybalépéséig a Fővárosi Közgyűlést közvetlenül választották, 2010-ig hatvanhat főt, majd a fővárosi kerületek lakosságával arányosan. A 2014. évi XXIII. törvény alapján azonban már a huszonhárom kerületi polgármester kerül a Fővárosi Közgyűlésbe, és további kilenc mandátumot osztanak ki a fővárosi kompenzációs listán. Mindkét típusú mandátum az egyes kerületi választásokon leadott szavazatok alapján nyerhető el, a Fővárosi Közgyűlésre külön nem szavaznak. A jogalkotó célja a főváros irányításának olcsóbbá, egyszerűbbé, hatékonyabbá, átláthatóbbá és demokratikusabbá tétele volt. Az eredeti javaslatához benyújtott módosítás révén a kerületek lakosságának alapján súlyozták volna a töredékszavazatokat, e rendelkezést viszont az Alkotmánybíróság Alaptörvény-ellenesnek ítélte meg, és megsemmisítette. A törvénymódosítás egyéb rendelkezéseit azonban az alkotmánybírák többsége nem tartotta a választójog egyenlőségét és a szavazás közvetlenségét sértőnek, ugyanakkor számos különvélemény született a határozathoz kapcsolódóan.

Mi azokkal a különvéleményt író alkotmánybírákkal értünk egyet, akik úgy vélték, hogy a szabályozás sérti a választójog egyenlőségét és a szavazás közvetlenségét. Úgy gondoljuk, hogy a kerületek eltérő lakosságának miatt a törvény elfogadása a választójog egyenlősége sérelméhez vezetett, amit valójában csak tovább fokozott a szavazatok súlyozása. Nem tartjuk tehát elfogadhatónak, azokat az érveket, melyek szerint a súlyozásra vonatkozó szabályok megsemmisítése még aránytalanabbá tette volna a fővárosi választási rendszert, viszont egyet értünk azzal, hogy az indítványnak teljes egészében helyt kellett volna adnia az Alkotmánybíróságnak, és így a súlyozásra vonatkozó szabályok mellett a közgyűlés új összetételére vonatkozó összes szabályt meg kellett volna semmisíteni. Egyetértünk Paczolay Péter azon álláspontjával, hogy a kettős döntéshozatali rendszer mint kompenzáció nem is jöhet szóba, mivel a választójog mint alapjog vizsgálata addig lehetséges, amíg a szavazatok mandátummá transzformálódnak.

Az Alaptörvényből fakadó követelménynek tartjuk, hogy minden helyi önkormányzat közvetlenül választott képviselői szervvel rendelkezzen, így a Fővárosi Közgyűlés is. A közvetlenség sérelmét főként abban látjuk, hogy a választópolgároknak nincs lehetőségük a fővárosi közgyűlési tagságra vonatkozóan szavazni, a két tisztségre külön személyt választani, csupán a törvény erejénél fogva lesznek a kerületi polgármesterek közgyűlési tagok, és a kompenzációs listán is a kerületekben leadott szavazatok érvényesülnek.

Az olyan indokok, mint a főváros irányításának olcsóbbá, hatékonyabbá, egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele nem szolgálhatnak a választójog egyenlősége és a szavazás közvetlensége sérelmének igazolható alapjául, de ha legitim célok lennének, akkor sem volna szükséges és arányos ilyen megoldáshoz folyamodni. Az pedig semmiképpen sem elfogadható, ha a főváros és az egyes kerületek érdekei közötti konfliktusokat úgy próbáljuk meg feloldani, hogy az egyik érdek képviselőjét, sőt éppen a fővárosét

kiiktatjuk a rendszerből. Mindezek alapján úgy gondoljuk, helyénvalóbb lenne visszatérni az előző fővárosi választási rendszerhez, vagy pedig egy újfajta, a választási alapelveknek eleget tevő választási rendszert létrehozni. Ennek megvalósítási lehetőségeit érdemesnek tartanánk egy későbbi tanulmányban elemezni.

Felhasznált irodalom

BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

KISS Barnabás: *A helyi önkormányzati rendszer* = TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013.

PAPP Imre: *A választójog* = HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003.

TÓTH Károly: *A választójog* = TRÓCSÁNYI-SCHANDA, I. m.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

809/B/1998. AB-határozat, ABH 2000, 783.

3/1990. (III. 4.) AB-határozat, ABH 1990, 25.

6/1991. (II. 28.) AB-határozat, ABH 1991, 19.

22/2005. (VI. 17.) AB-határozat, ABH 2005, 246.

1/2013. (I. 7.) AB-határozat, ABK 2013. január 15., 50.

26/2014. (VII. 23.) AB-határozat, ABK 2014. július 24., 1166.

3002/2015. (I. 12.) AB-határozat, ABK 2015. január 12. 36.

Országgyűlési Napló

Iromány adatai – T/146 – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi

XXXVI. törvény módosításáról

www.parlament.hu/felszolalások-keresese?p_auth=RbChGal6&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsqli%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Irományesemények – T/146 – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról

www.parlament.hu/felszolalások-keresese?p_auth=RbChGal6&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsqli%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/7 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/felszolalások-keresese?p_auth=H73pKWVi&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsqli%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D7 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/8 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/felszolalások-keresese?p_auth=H73pKWVi&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsqli%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D8 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/9 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/felszolalások-keresese?p_auth=H73pKWVi&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsqli%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D9 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/11 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese?p_auth=tv1711Pf&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=

%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D11 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/13 – Módosító javaslat
www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezes?p_auth=tv1711Pf&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D13 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/14 – Bizottsági jelentés részletes vitáról
www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezes?p_auth=Ou6DyAeI&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D14 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

Nem önálló iromány adatai – 2014 – T/146/16 – Bizottsági összegző módosító javaslat

www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezes?p_auth=Ou6DyAeI&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_irom.irom_madat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D146%26p_alsz%3D16 (A letöltés dátuma: 2015. 04. 12.)

T/146 törvényjavaslat – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról

www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/7 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0007.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/8 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0008.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/9 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0009.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/11 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0011.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/13 – Módosító javaslat

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0013.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/14 – Az Igazságügyi Bizottság jelentése Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgár-

mesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/146) részletes vitájáról

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0014.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

T/146/16 – Bizottsági összegző módosító javaslat

www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0016.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 04. 11.)

A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPVÁLTOZÁSA 2010 ÉS 2014 KÖZÖTT

1. Bevezető

2010-et követően a hazai kormányzás közjogi modelljében jelentős változások zajlottak le, ezek az átalakítások az önkormányzati rendszert, így a megyei önkormányzatokat sem hagyták érintetlenül. A területi önkormányzati igazgatás esetében a legnagyobb horderejű szabályváltozás a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv) módosítása,²²⁰ valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) elfogadása volt. Ahogy a települési, úgy a területi önkormányzatok esetében is „arculatváltás” történt: a megyék korábbi, térségi közszolgáltatási funkciója²²¹ helyett a tervezési, fejlesztési, koordinációs szerepkör vált hangsúlyossá.

Vitathatatlan, hogy a helyi önkormányzati rendszer több okból²²² kifolyólag is reformra érett, érdemes azonban megvizsgálni, hogy a jogalkotó által kijelölt irányok mennyiben voltak helyesek, illetve miben kifogásolhatóak. A tanulmány röviden vázolja a korábbi és a jelenlegi területi önkormányzatok közötti jelentősebb különbségeket a feladat- és hatáskörökre koncentrálna. A tanulmány célja a változások bemutatása és néhány olyan kérdés felvetése, amelyeket a későbbiekben mindenképpen érdemes majd a megyei önkormányzatok kapcsán vizsgálni.

²²⁰ A területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. törvény.

²²¹ Korábban ugyanis a megyei önkormányzatok feladatainak többsége intézmény fenntartást jelentett.

²²² Ilyen, az átalakulás alátámasztásául szolgáló ok például a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet hiánya, a főváros belső megosztottsága vagy az évek során felhalmozott jelentős önkormányzati adósságállomány, amely alapvetően kötelező feladataik alulfinanszírozottságának köszönhető. Probléma továbbá a területi egyenlőtlenségek kezelésének megoldatlansága: országos szinten ugyanis a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és színvonal rendkívül heterogén, az egyes települések és területek között tekintélyes különbségek alakultak ki.

2. A megyei önkormányzatok 1990 és 2010 között

Az önkormányzati modellváltás szükségessége már jóval a rendszerváltás előtt is megfogalmazódott bizonyos szakmai, értelmiségi körökben és egyes helyi társadalmi mozgalmakban.²²³ A megyei tanácsok már 1990-es évek előtt elkezdték működésük felülvizsgálatát, elsősorban finanszírozási problémáikat szerették volna orvosolni.²²⁴

1990-ben a közismert politikai és társadalmi okoknak köszönhetően a korábbi tanácsrendszertől gyökeresen eltérő önkormányzati struktúra került kialakítása. A jogalkotó az önkormányzati szabályozás középpontjába a helyi autonómiát helyezte mint rendező elvet. A demokratikus működés követelménye és a szocializmusra jellemző centralizáció ellensúlyozása is a kiemelt célok között szerepelt. Ezekhez képest a hatékonyság és a költségtakarékosság csak másodlagos szempont volt.

A rendszerváltást követően a területi szintek kialakítása során a legfőbb irányelv az önkormányzatok teljes körű autonómiájának és demokratikus működésének megteremtése, valamint a kormányzati túlzott hatalmat megakadályozó garanciák kiépítése volt. A területi közigazgatási szinten belül a megyei tanácsok, a rendszerváltás előtt meghatározó szerepet töltöttek be Magyarországon, azonban a 1989-et követően „a megyekérdés értékváltozási kontextust kapott, ahol a decentralizáció, polgárközelség és az önkormányzati önállóság jegyében került sor a megyék trónfosztására”.²²⁵

A megyei feladatkörök kiosztása is a fenti elképzelés alapján történt: csak olyan feladatok kerültek ide, amelyeknél lehetetlen volt vagy nehézségekbe ütközött a települések szerepvállalása, illetve amelyekben nem is akartak részt venni. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) hatálybalépésével a megyék feladat- és hatásköre tehát jelentősen leszűkült. A törvény szakított a tanácsrendszer megyeközpontú szemléletével, és leépítette ezt a túlsúlyos hatalmi központot.²²⁶ Ennek következtében megszűnt a függőségi, hierarchikus viszony a két szint között. Jogállásukat tekintve egyenjogúvá, de eltérő jellegűvé váltak, amely mellérendeltségi viszonyt jelentett a helyi és a területi önkormányzatok között.²²⁷

²²³ VEREBÉLYI Imre: *A tanácsrendszer önkormányzati reformja*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1988.

Ilyen reformelképzelésként készült el már az 1980-as évek végén az Államigazgatási Szervezési Intézetben Verebélyi Imre irányításával a leendő önkormányzati törvény koncepciója vagy Bihari Mihály *Reform és demokrácia* című tervezete.

AGG Zoltán: *Közigazgatás és önkormányzatok I. Mi legyen a szerepe az önkormányzatoknak a közigazgatás rendszerében?* = Comitatus XXII. évf. 2012/211., 116.

²²⁴ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2008, 205.

²²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Megyék új szerepben* = Új Magyar Közigazgatás 5. évf. 2012/7–8., 20.

²²⁶ NAGY Mariann – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 111.

²²⁷ VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Második átdolgozott kiadás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 288.

Az Ötv. 6. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „A megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek.”

Az Ötv. és az ágazati törvények rendelkezései alapján a megyei önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai túlnyomó többségében közszolgáltatási feladatok voltak.²²⁸ Kötelező feladataik közül az egyik legfontosabb – szubszidiárius jelleggel – azoknak a közszolgáltatásoknak a biztosítása, melyeket a helyi önkormányzatok nem tudnak ellátni. Idesorolhattuk többek között az oktatási, az egészségügyi és a kulturális intézmények fenntartását és működtetését vagy akár az idegenforgalmi, a kommunális vagy a környezetvédelmi tevékenységek ellátását.²²⁹

A törvény lehetővé tette továbbá, hogy önként vállaljanak olyan feladatokat, amelyeket a törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, továbbá amelynek gyakorlása nem sérti a megye által képviselt községek és városok érdekeit.²³⁰ A szabályozás adta lehetőséggel élve a területi önkormányzatok széles körben vállaltak fakultatív feladatokat, főképp a kulturális közszolgáltatások, valamint az idegenforgalmi szolgáltatások terén.²³¹

A megyei önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásakor nehézséget okozott, hogy a törvény lehetővé tette a települési önkormányzatok számára, hogy a körzeti jellegű közszolgáltatást biztosító megyei intézmények fejlesztését, irányítását önként vállalt feladatként ellássák.²³² A települési önkormányzatok döntése – főképp anyagi helyzetük függvényében – időszakosan változhatott, így a megyei önkormányzatok ebben a feladatkörükben nem tudtak stabilan tervezni. Ennek következménye, hogy a megyei fenntartású intézmények köre folyamatosan módosult.²³³ A települési önkormányzatok a magasabb állami támogatású térségi közszolgáltatások átvállalására mutattak nagyobb hajlandóságot, így jellemzően megyei fenntartásban a rosszul finanszírozott feladatok maradtak.²³⁴

A rendszerváltást követően a területi középszint esetében kialakult állapotot a korszak jogi szakirodalma a „lebegő megye” jelzővel illette.²³⁵ Az 1994-es Ötv.-módosítás korrigálta valamelyest a megyei önkormányzatok helyzetét. Az 1990-es közvetett választás helyett pártlistás alapon választották a megyei önkormányzati képviselőket. Továbbá a törvény lehetővé tette, hogy a megyei önkormányzat tisztségviselői (közgyűlés elnöke, főjegyző) átruházott államigazgatási feladat- és hatásköröket lássanak el.²³⁶ A területi önkormányzatok kötelező feladatának kiegészítő közszolgáltatási karaktere továbbra is megmaradt.²³⁷

²²⁸ Az Ötv. 69–71. bekezdésében jelölte ki a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit. Nem konkrét feladatokat, hanem feladatcsoportot: a körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását emeli ki a törvény. A feladatsor nem taxatív, ugyanis törvény további kötelező feladatot rendelhet el a területi önkormányzatok számára.

²²⁹ VEREBÉLYI: *Az önkormányzati...*, 291.

²³⁰ Ötv. 70. § szakasz.

²³¹ HOFFMAN István: *Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?* = *Közjogi Szemle* 2012/2., 30.

²³² Ötv. 6. § (1) b) pontja és a 69. § (2) bekezdése alapján.

²³³ NAGY-HOFFMAN, 129.

²³⁴ HOFFMAN, 30.

²³⁵ Lásd például AGG Zoltán (szerk.): *A lebegő megye*. Comitatus, Veszprém, 1994.

²³⁶ Korábban ugyanis az 1990-ben hatályos Ötv. 7. § szakasza ezt nem tette lehetővé.

²³⁷ HOFFMAN, 30.

1990 és 2010 között a területi igazgatás új szinterei jelentek meg a megye mellett: a régió és a kistérség. A három területi középszinttel kapcsolatban a korszak folyamán számos reformelképzelés²³⁷ látott napvilágot. Ezek gyakorlatban megvalósult elemei: a három szintre párhuzamosan kiépülő intézmények, funkciók.²³⁸ Az újonnan létrehozott dekoncentrált szervek és fejlesztéspolitikai intézmények kiszorították a területi önkormányzatokat. A régiós politika azonban kudarcra volt ítélve, ugyanis Magyarországon az átalakítás célja nem a dekoncentráció vagy a hatalmi szerkezet megújítása volt, hanem az európai uniós források megszerzése. Pálné Kovács Ilona szerint: „Az optimális középszint kialakítása nem minta követés, hanem a hazai tények racionális mérlegelésének kérdése.”²³⁹

Összességében elmondható a megyei önkormányzatok elmúlt 20 évének működési tapasztalatairól, hogy a rendszerváltás utáni korszak megyeellenes jogi, politikai és pénzügyi hangulata ellenére a területi önkormányzati szintnek sikerült ellátnia integrációs és közszolgáltatási feladatait, ami nélkül a kormányzat teljesítménye jelentősen gyengébb lett volna.²⁴⁰

3. Megyei önkormányzatok 2010 után

Az Mötv., a Tftv. és egyéb kapcsolódó jogszabályok a területi önkormányzatok számára – a megyék önkormányzati rendszerben betöltött korábbi szerepköréhez képest – számukban kevesebb és jellegüket tekintve egészen más feladat- és hatásköröket határoznak meg. A térségi – jellemzően humán – közszolgáltatási funkció helyett a fejlesztési, tervezési, koordinációs jogkörök dominálnak.

4. Az átalakítás első lépései

Az önkormányzati modell átalakításának alapvető irányvonalai már az Alaptörvény és az Mötv. elfogadását megelőzően is körvonalazódtak. A területi államigazgatás egyik fontos reformja volt a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítása, melyet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010-es kormányrendelet-

²³⁷ Például Verebélyi Imre nagymegye-konceptiója vagy a 2002-es és a 2006-os kormányprogramban szereplő önkormányzati régiók létrehozásának terve, amely törvényjavaslat formájában előterjesztésre került. (T/240 számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.)

²³⁸ Például kistérségi közszolgáltatások, regionális államigazgatási és fejlesztési intézményrendszer kiépülése.

²³⁹ PÁLNÉ KOVÁCS: *Megyék...*, 21.

Érdemes lenne egy későbbi tanulmányban a területi középszinten lezajlott folyamatokat alaposabban vizsgálni, ugyanis a megyei önkormányzatok korábbi és jelenlegi helyzetének megértéséhez nehezen megkerülhető kérdéskör.

²⁴⁰ PÁLNÉ KOVÁCS: *Megyék...*, 21.

ben és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényben deklaráltak. Elsődleges szándékuként az állampolgárok számára akarták könnyebbé és gyorsabbá tenni az ügyintézés folyamatát. Emellett pedig nem titkolt cél volt a kormányzat megerősítése, valamint a területi dekoncentrált szervek összevonása.²⁴¹ A fővárosi, megyei kormányhivatalok felállításával láthatóan a kormány a területi középszinten megjelenő feladatok többségét ezen intézmény keretei között képzelte el. Előrebocsátotta, hogy nem kíván államigazgatási és várhatóan egyéb feladat- és hatásköröket sem a megyei önkormányzatok számára delegálni.²⁴²

Következő lépésként az állami nagy ellátórendszerek átalakítása vette kezdetét, amelynek eredményeképp a megyék elvesztették közszolgáltatási funkcióikat. 2012. január 1-jét követően a területi önkormányzatok intézményfenntartói feladatai megszűntek, a megyei önkormányzati intézmények döntő többsége állami, egy részük pedig települési önkormányzati fenntartásba került.²⁴³

Első körben az egészségügyi intézmények kivételével²⁴⁴ az átvett intézményekkel összefüggő intézményfenntartási, vagyongazdálkodási feladatok ellátását a Megyei Intézményfenntartó Központ (MIK) biztosította.²⁴⁵ Ezen intézmények csak ideiglenes jelleggel látták el ezeket a tevékenységeket, „átmeneti parkoló pályának” tekinthetők. 2012 végén, 2013 elején ugyanis jelentős átalakításokon mentek keresztül, feladataik átkerültek nagyobb részt az államigazgatásba, kisebb részt a települési önkormányzatokhoz.²⁴⁶

A megyei önkormányzatok korábbi térségi közszolgáltatási feladatainak ellátására hatalmas állami intézmények jöttek létre, és azok dekoncentrált szervei épültek ki a területi középszintekre. Ilyenek például az alap- és középfokú oktatási feladatokat ellátó Klebelsberg Intézményfenntartó Központ járási és megyei tankerületei,²⁴⁷ valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és megyei kirendeltségei.²⁴⁸

Érdekes, hogy egyes középfokú közszolgáltatások esetében nem mentek végbe a fenti folyamatok. A közgyűjtemények esetében a muzeális intézményekről, a nyilván-

²⁴¹ BARTA Attila: *A területi államigazgatás változásai 2010–2014* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/2., 2.

²⁴² *Uo.*, 3–4.

²⁴³ A megyei önkormányzatok fenntartói hatásköréből kikerült feladatok számokban: 240 oktatási, 147 szociális és 84 kulturális intézmény és gazdasági társaság. Lásd *Uo.*, 3.

²⁴⁴ Az egészségügyi intézmények esetében ugyanis a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézmény (GYEMSZI) lett a fogadóintézmény.

²⁴⁵ A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) kormányrendelet 10. § szakasz.

²⁴⁶ BARTA, 5–6.

²⁴⁷ A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) kormányrendelet 2. §-ának (1)–(4) bekezdése.

²⁴⁸ A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) kormányrendelet 1. §-ának (3) bekezdése.

nos könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosítása alapján a megyei könyvtár fenntartása a megyeszékhely megyei jogú város – Pest megyében Szentendre város önkormányzata – feladata.²⁴⁹ A megyei önkormányzatok fenntartásában lévő színházak és előadó-művészeti szervezetek is kivételt képeznek, nem kerültek állami fenntartásba.²⁵⁰

A területi középszinten bekövetkezett változások alapján a megyei önkormányzati feladat- és hatáskör-átrendeződés iránya a következőképp írható le: „egyértelműen a területi önkormányzatoktól kifelé, nagyobb részt a területi államigazgatásba, kisebb részt pedig a települési önkormányzatok felé mutat”.²⁵¹

Szakmai és politikai síkon is egyértelművé volt, hogy az önkormányzati rendszer jelentős átalakításra szorul, azonban a reform nem az önkormányzatok szerkezetének és kapacitásának konszolidálását célozta, hanem „meghagyta a szerkezet problémáit, tovább gyengítve a kapacitást, s a gyenge és egyenlőtlen kapacitásra hivatkozva államosította az önkormányzati feladatrendszer egy jelentős részét”.²⁵² A feladatrendszer átalakítása az önkormányzatok visszaszorulását eredményezte az állam javára.

A jogalkotó „nem annak a lehetőségét kereste, hogy hogyan, milyen eszközökkel, szabályozókkal, pénzügyi ösztönzőkkel tudja képessé tenni az önkormányzatok meghatározó részét, hanem miképp tudja „megszabadítani” az ellátandó feladatoktól. [...] Vagyis nem a képesség megteremtése, a képessé tevésre, hanem a funkciómentesítésre törekedett a központi hatalom.”²⁵³

5. Az önkormányzatok adósságkonszolidációja

A területi közigazgatási szint problémájaként említhető meg a megyei önkormányzatok adósságállományának növekedése, amihez a jogi, szabályozási és finanszírozási rendszer, azaz a csökkenő állami normatívák és az egyre szűkülő saját bevételek, valamint a 2008-as világgazdasági válság is hozzájárultak. 2011-re a megyei

²⁴⁹ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 64. §-ának (1) bekezdése.

Azokon a megyeszékhelyeken, ahol a megyei könyvtár mellett városi könyvtár is működött, a két intézmény egyesült.

²⁵⁰ A megyei önkormányzatok és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. §-ának (2) d) pontja.

²⁵¹ BARTA, 6.

²⁵² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása, 2010–2013*. MTA Law Working Paper 2014/2., 4.

²⁵³ ZONGOR Gábor: *Önkormányzati vissza- és előretétekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról* = *Új Magyar Közigazgatás* 7. évf. 2014/1. 86.

önkormányzatok adósságállománya 168 milliárd forintra rúgott.²⁵⁴ Ilyen körülmények mellett az alapvető intézményfenntartási feladatok is nehézkessé váltak.²⁵⁵

A 2011-es törvényi szabályozások következtében a megyei önkormányzatok adósságait az állam átvállalta. A jövőben pedig a kormány engedélye szükséges minden önkormányzati hitelfelvételhez, aminek maximális összegét szintén törvényben határozták meg. Az adósságkonszolidációt kihirdető 2011. évi CLIV. törvény azonban nemcsak az adósságokról rendelkezik, hanem a megyei önkormányzatok vagyonáról, valamint a fenntartásában lévő intézményekről is, amelyek szintén állami tulajdonba kerültek.²⁵⁶

Érdeemes megvizsgálni, hogy mennyire volt tényleges csödközeli állapotban az önkormányzati rendszer. Horváth M. Tamás szerint a feladatelvonás a válságkezelés kényszerűsége a jogalkotó részéről túlreagálás volt: a konszolidációt megelőzően az önkormányzati hitelállomány az államháztartás eladósodottsági mértékének csak a felét tette ki, valamint az elmúlt húsz év alatt a működésképtelenség határára jutott önkormányzatok száma elenyésző. „A válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége az átalakítás „bársonyosságát” volt hivatott szolgálni.”²⁵⁷

6. A megyei önkormányzatok új feladatai

Az Möt. rendelkezése alapján a megyei önkormányzat új, speciális kötelező feladatai²⁵⁸ a következők: „A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”²⁵⁹ A korábbi szabályozással ellentétben az Möt. nem nevesít más önkormányzati feladatot a megyei önkormányzatok számára.²⁶⁰

Felmerül, hogy a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában bekövetkezett változások nem eredményeztek-e modellváltást.²⁶¹ Az Alkotmány és az Ötv. által vázolt önkormányzati modell a generálklauzulikus modellt követi.²⁶² S bár a megyei önkormányzatok számára a jogalkotó szűk körben határozta

²⁵⁴ BARTA, 3.

²⁵⁵ HORVÁTH M. Tamás: *Átváltozás. Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/1., 32.

²⁵⁶ 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről, 2. §.

²⁵⁷ HORVÁTH M., 32.

²⁵⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a megyei önkormányzatokra vonatkozó különös szabályok. Nem szabad megfeledkezni arról ugyanis, hogy az Möt. II. fejezetében a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét megállapító általános szabályok a megyei önkormányzatokra is vonatkoznak.

²⁵⁹ Möt. 27. § (1) bekezdés.

²⁶⁰ FEIK Csaba: *Változások a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének szabályozásában* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/4., 54.

²⁶¹ HOFFMAN, 30–32.

meg kötelező feladatokat, lehetőséget teremtett, hogy a megyék feladatellátása – jellemzően önkéntes alapon – a településeken túlmutató helyi közügyek széles körére kiterjedhessen.

Az Alaptörvény alapján a magyar önkormányzati rendszer továbbra is ezt a modellt követi, ugyanis az önkormányzatokat olyan általános hatáskörű szervként definiálja, amelyek hatásköre a helyi közügyek ellátására terjed ki.²⁶³ Ezzel szemben az „Mötv. szakított a magyar közjog hagyományos szabályozási megoldásával, s a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit nem a helyi közügy generálklauzulájával, hanem a hatáskörök törvényi felsorolásával²⁶⁴ rendezte”.²⁶⁵ Így a területi önkormányzatok esetében a generálklauzulus modellt egy enumerációs, ultra vires szabályozás váltotta fel.

A területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatok ellátására vonatkozó részletszabályokat a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) tartalmazza.²⁶⁶ Ahhoz azonban, hogy a megyei önkormányzatok e kötelező feladatait értelmezni tudjuk, valamint ezekre vonatkozóan következtetéseket vonhassunk le, szükséges a megfelelő fogalmak definiálása.

A területfejlesztés nem más, mint a térhasználat tudatos irányítása, „egy adott területre irányuló tudatos beavatkozás, célok, intézkedések és eljárások összessége, amelyek számszerűsíthető gazdasági jellemzők alapján kimutatható tartós elmaradottság csökkentésére vagy felszámolására irányulnak”.^{267, 268}

„A területrendezés: az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása.”²⁶⁹

A vidékfejlesztés fogalma jogszabályi szinten nem, közjogi szervezetszabályozó eszközben, a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY-határozatban viszont rögzített. A vidékfejlesztés olyan komplex tevékenység, amely a vidékies térségek társadalmi, gazdasági

²⁶² A generálklauzulus modellt követő államok „a »helyi közügyekre« kiterjedően ismerik el a helyi közösségeknek az önkormányzati jogát, azaz a helyi közügy általános, generálklauzula jellegű fogalma határozza meg a helyi közösségek önkormányzati jogának határait.” Lásd HOFFMAN István: *Önkormányzati jog*. Jegyzet, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2012. 14.

²⁶³ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

²⁶⁴ Mötv. 27. § (1) bekezdés.

²⁶⁵ HOFFMAN, 32.

²⁶⁶ Az erre vonatkozó szabályokat elsősorban a Tftv. 11–14. § szakaszában találjuk.

²⁶⁷ JÓSZAI Attila: *Regionális Politika I. A hazai területfejlesztési intézményrendszere*. E-Government Alapítvány, Budapest, 2007, 33.

²⁶⁸ A településfejlesztés törvényi definíciója a következő (Tftv. 5. § a) pont): „Az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.”

²⁶⁹ Tftv. 5. § b) pontja.

és környezeti folyamatainak értékelése alapján a helyi adottságokat érvényesítő, az adott térségben élő emberek részvételével formálódó programok és beruházások meghatározása és megvalósítása. Lényegében a helyi erőforrások azonosításán, fel-tárásán, mobilizálásán keresztül megvalósuló kisléptékű térségfejlesztés.²⁷⁰

A területfejlesztés, területrendezés és a vidékfejlesztés a korábbi Országos Te-rületfejlesztési Konceptió (OTK) alapján a területfejlesztési politika céljainak el-érését szolgáló hat pillér közül három.²⁷¹ Ez is igazolja, hogy a területfejlesztési, területrendezési és vidékfejlesztési feladatok megvalósításuk mikéntjét tekintve igen hasonló eszközöket, képességeket, erőforrásokat igényelnek, ugyanazon alap-elveken nyugszanak.

Ezzel a hatáskör kijelöléssel gyakorlatilag monofunkcióssá váltak a megyék,²⁷² feladataik kizárólagosan fejlesztéspolitikai szerepkörre korlátozódnak. Érdekes kér-dés az is, hogy az új megyei, tulajdonképpen egyfunkciós önkormányzatok mennyi-re kompatibilisek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával.²⁷³

Mindenekelőtt érdemes feltenni azt a kérdést, hogy a megyei önkormányzatok egyáltalán alkalmasak-e új feladatköreik ellátására. Pálné Kovács Ilona szerint: „A területfejlesztési funkciók olyanok, amelyek gyakorlásához elsősorban nem ha-táskörre van szükség, hanem forrásokra és politikai, közjogi felhatalmazásra. Éppen ennek az eszköztárnak a hiányában nem tudtak a megyei önkormányzatok egyéb ko-ordinációs hatásköreiknek sem megfelelni.”²⁷⁴ Az is felvetődhet, hogy ha a megyék újraelosztási tevékenységet végeznek, nem kerülnek-e hatalmi, hierarchikus pozíció-ba a települési önkormányzatokkal szemben, és vajon ez mennyire összeegyeztethe-tő az önkormányzatok mellérendeltségi viszonyával.

A megyei önkormányzatok területfejlesztésben betöltött szerepét teljes mérték-ben úgy érthetjük meg, ha azt az új területfejlesztési intézményrendszer kontextusá-ban vizsgáljuk. Itt is olyan kérdések vetődnek fel, amelyeket a későbbiekben érde-mes tovább gondolni. A lehetséges problémák közül az egyik, hogy a kistérségi/járá-si és a települési szint részvételi lehetősége a megyei és regionális fejlesztési tanácsok munkájában megszűnt. A megyei önkormányzatok területfejlesztési tevé-kenységét nem segítik az alulról jövő kezdeményezések, megsértve ezáltal a terület-fejlesztés számos alapelvét (decentralizáció, partnerség, szubszidiaritás). A formális csatornák hiányának és a megye forráselosztó szerepének köszönhetően a források elnyerése érdekében a tanácsrendszerből már jól ismert informális érdekkijárá-s ve-heti kezdetét.²⁷⁵

²⁷⁰ Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió, valamint a korábbi Országos Területfej-lesztési Konceptió alapján.

²⁷¹ OTK, 9.

²⁷² PÁLNÉ KOVÁCS: *Az önkormányzati...*, 6.

²⁷³ PÁLNÉ KOVÁCS: *Me gyék...*, 24.

²⁷⁴ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001, 177.

²⁷⁵ JÓSZAI Attila: *Településfejlesztés és járási szintű szabályozás? A jövő esélye, a múlt veszélye – gondolatok a fenntartható településfejlesztésről* = *Jegyző és Közigazgatás* 14. évf. 2012/1., 24.

7. Záró gondolatok

A közjogi átalakítások során az államigazgatási és önkormányzati feladatmegosztás újragondolásának köszönhetően mind települési, mind megyei szinten „az önkormányzatok jelentős pozícióvesztése következett be az állami szerepvállalás javára”.²⁷⁶ A jogalkotó „a (re)centralizáció érdekében a helyi önkormányzatok helyett az államigazgatást, a települési szint helyett pedig a területit preferálta”.²⁷⁷ A rendszer-váltással ellentétes tendenciájú folyamatok mentek végbe.

A megyei szint előnyben részesítése pontot tett a megye-régió vita végére. Azonban csak az államigazgatás esetében mondható el, hogy e területi szint megerősítése zajlik.²⁷⁸ Az önkormányzati rendszerben a változások a „lebegő megye” szinte teljes kiüresítéséhez vezettek. Nem kis túlzással állítható tehát, hogy a közjogi átalakítások egyik legnagyobb vesztesének a megyei önkormányzatok tekinthetők.

Felhasznált irodalom

AGG Zoltán (szerk.): *A lebegő megye*. Comitatus, Veszprém, 1994.

AGG Zoltán: *Közigazgatás és önkormányzatok I. Mi legyen a szerepe az önkormányzatoknak a közigazgatás rendszerében?* = Comitatus XXII. évf. 2012/211.

AGG Zoltán: *Közigazgatás és önkormányzatok II. Néhány gondolat az államigazgatási és önkormányzati feladatellátás több évtizedes gyakorlatából a járási rendszer kapcsán* = Comitatus XXII évf. 2012/212.

BALÁZS István: *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/1.

BARTA Attila: *A területi államigazgatás változásai 2010–2014* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/2.

FEIK Csaba: *Változások a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének szabályozásában* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/4.

HOFFMAN István: *Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?* = Közjogi Szemle 2012/2.

HOFFMAN István: *Önkormányzati jog*. Jegyzet. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2012.

²⁷⁶ PÁLNÉ KOVÁCS: *Az önkormányzati...*, 1.

²⁷⁷ BARTA, 6.

²⁷⁸ A megyei szint államigazgatási megerősítése leginkább a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállításának köszönhető, de számos nagy ellátórendszert működtető intézmény dekoncentrált szervei, mint például a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ megyei tankerületei is erre a szintre épültek ki.

HORVÁTH M. Tamás: *Átváltozás. Az önkormányzatok kétharmados törvényi szabályozása, 2010–2014* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/1.

JÓSZAI Attila: *Településfejlesztés és járási szintű szabályozás? A jövő esélye, a múlt veszélye – gondolatok a fenntartható településfejlesztésről* = Jegyző és Közigazgatás 14. évf. 2012/1.

NAGY Mariann – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2012.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A középszintű kormányzás Magyarországon* = Új Magyar Közigazgatás 5. évf. 2012/10.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013* = MTA Law Working Papers 2014/2.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2008.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Megyék új szerepben* = Új Magyar Közigazgatás 5. évf. 2012/7–8.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001.

SZENTE Zoltán: *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/1.

VEREBÉLYI Imre: *A tanácsrendszer önkormányzati reformja*. ÁSZI, Budapest, 1988.

VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Második átdolgozott kiadás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

VEREBÉLYI Imre: *Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis?* = Új Magyar Közigazgatás 2. évf. 2009/1.

ZONGOR Gábor: *Önkormányzati vissza- és előretétekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról* = Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 2014/1.

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. törvény – a Magyar Köztársaság Alkotmánya

2011. évi CXCVIII. törvény a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

316/2012. (XI. 13.) kormányrendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról

202/2012. (VII. 27.) kormányrendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról

258/2011. (XII. 7.) kormányrendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról

288/2010. (XII. 21.) kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról

1/2014. (I. 3.) OGY-határozat Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról

97/2005. (XII. 25.) OGY-határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

Országgyűlési Napló

T/4864 számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról

www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.)

T/240 számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény módosításáról

www.parlament.hu/irom38/00240/00240.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.)

SKUTA VIVIEN

A FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK JELENTŐSÉGE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS SZEREPVÁLTOZÁSÁRA MAGYARORSZÁGON

1. Bevezetés

Egy ország költségvetésének megtervezése rendkívül összetett és időigényes folyamat, ami egyúttal komoly kihívást is jelent. A gazdasági műveletek hatásai, a kiadások és a bevételek egyensúlya, a közpénzekkel való transzparens gazdálkodás követelménye az idők során kialakult elvárások és igények fokozott jelenlétében csúcsosodik ki. Tanulmányomban a költségvetés tervezésének és végrehajtásának gördülékenyebb megvalósulásának lehetséges képletét vettem górcső alá. Véleményem szerint a fiskális szabályok, keretrendszerek, intézmények és korlátok mind e képlet lényegi elemei, azonban hogy ezeket milyen mértékben, milyen kombinálás révén használja egy adott ország, az a társadalmi és politikai kritériumok, történelmi hagyományok, földrajzi elhelyezkedés és az állami berendezkedés függvénye. Általánosan érzékelhető, hogy az utóbbi időben a fiskális jellegű eszközök funkciója és jelenléte felértékelődött a világ számos területén. Úgy gondolom, hogy a pénzügyi válságok futótűzként való terjedése lényegesen hozzájárult ahhoz, hogy a költségvetési gondolkodás alapvetően nagy fordulatot vett. Éppen ezért a tanulmány készítése során a nemzetközi globális tényezők feldolgozását elengedhetetlennek tartottam annak érdekében, hogy könnyebben eljussunk a hatályos magyar szabályozás valódi motivációjához.

Először tehát a nemzetközi gyakorlatot elemeztem munkám során, majd a Magyarországon végbemenő közjogi átalakulás egyik gyümölcseként megalakuló Költségvetési Tanács intézményének jogállását vizsgáltam. Az összevetés alapjául szolgált, hogy rövid időn belül jelentős átalakuláson ment keresztül ez a viszonylag új intézmény hazánkban. Igyekeztem arra összpontosítani, hogy milyen közjogi szempontból releváns kérdéseket vet fel egy ilyen fiskális tanács felállítása. Annak érdekében, hogy ezt megállapíthassuk, megvizsgáltam az Alaptörvényt, illetve bővebben foglalkoztam a tanács tagjainak jogállásával és feladataival, különösen a vétőjogával.

2. A fiskális intézmények létrehozásának fő indokai nemzetközi kitekintésben

Korábban az államadósság fenntarthatatlanságának problémáit a fejlett és stabil gazdaságok nem ismerték, ugyanis az adósságválságok és a fiskális politika hitelességi gondjai csak az Észak-Amerikán és Nyugat-Európán kívüli országokat érintették. Az

elmúlt pár év folyamán – kiemelkedően a 2008-as pénzügyi válság egyik fő következményeként – azonban az OECD több tagországa is adósságválsággal küzdött, ennek okán az adósságválságok megelőzése középpontba került. A megelőzés gazdaságpolitikai és intézményi eszközei a legtöbb államban nagy szerephez jutottak.²⁷⁹ Igaz, hogy a fiskális jellegű független intézmények nagyon sokrétű feladat-és hatáskörrel rendelkeznek, azonban az úgynevezett „watchdog-”²⁸⁰ szerepük mégis jól kimutatható, akár fejlett, akár kevésbé fejlett országokhoz kapcsolódik a felállításuk.²⁸¹ A statisztikai adatok felkutatása során megállapítható, hogy 1960-ban csupán Hollandia büszkélkedhetett ténylegesen funkcionáló költségvetési tanáccsal, őt követte Dánia, Németország, az Egyesült Államok, majd Belgium. A 2005-ös év ilyen szempontból mérföldkőnek számít, ugyanis ekkortól az országok jelentős része²⁸² hasonló intézmény felállítása mellett döntött. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez a tendencia semmiképpen nem konstatálható európai jelenséggént, ugyanis Európán kívül az amerikai kontinens mellett Afrika és Ausztrália egyes részein is érdeklődést mutattak a fiskális intézmények iránt.²⁸³

A „rég” és „új” költségvetési tanácsok között kevés a markáns különbség. Minden intézmény alapvető feladata ugyanis a fiskális politika ésszerű alakításának segítése, a hosszú távú fenntarthatóság szem előtt tartása, a költségvetési és makrogazdasági folyamatok értékelése, a tervezetek véleményezése vagy éppen a koncepciók elkészítése. A régebb óta működő költségvetési tanácsok erőssége, hogy a médián keresztül nagyobb nyomást tudnak gyakorolni a költségvetési folyamatok alakulására, mivel jelenlétük az évtizedek során elfogadottá vált az állampolgárok által is. Azokban az országokban, ahol innovatív intézkedésnek számít egy költségvetési tanács létrehozása, ott több jogi garancia beépítésére van szükség a legitimitáció ilyenfajta eléréséhez. A jogi megalapozottság azzal is jár, hogy felhatalmazást kapnak a szigorúbb költségvetési szabályozásra, továbbá a költségvetési felelősségi keretrendszerben foglaltak betartása feletti örökösben szintén kiemelkedő helyet foglalnak el.²⁸⁴

²⁷⁹ TÖRÖK Ádám: *Költségvetési fenntarthatóság és átláthatóság. „Fiscal Policy Councils”. Why do we need them and what makes them effective?* = *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf., 2011. április, 368–373.

²⁸⁰ Két fő jellemző tartozik ehhez a megnevezéshez: a fiskális politikával összefüggő nyilvános parlamenti vita közvetlen véleményezésének lehetősége, valamint a politikától való semlegeség követelménye.

²⁸¹ Xavier DEBRUN (szerk.): *The functions and impacts of Fiscal Councils*. International Monetary Fund, June 2013, 4.

²⁸² Többek között Svédország, Kanada, Szlovénia, Románia, az Egyesült Királyság, Portugália, Írország, Kenya, Ausztrália, Olaszország, Észak-Afrika, Franciaország, Magyarország, Szlovákia.

²⁸³ DEBRUN, 11–24.

²⁸⁴ Xavier DEBRUN – Keiko TAKAHASHI: *Independent Fiscal Councils in Continental Europe: old wine in new bottles?* CESifo DICE Report 3/2011, 46–48.

3. A szabályalapú fiskális politika és a költségvetési felelősségi keretrendszer

A fentiekkel összefüggésben mindenképpen ajánlatos említést tenni a szabályalapú fiskális politika szerepéről. Ez olyan államok hasznos eszköze lehet, amelyek könnyen produkálnak költségvetési hiányt vagy eladósodást. Ilyenkor a korlátozó közzéptávú keretrendszer applikálása szükségesnek bizonyulhat. Sokan²⁸⁵ hangsúlyozzák viszont, hogy egy ilyen nemzeti keretrendszer kidolgozásakor kiemelkedő fontosságú a politikai egyetértés, illetve a közvélemény helyeslése is. Lényeges szerepet töltenek be a költségvetéssel összefüggő nehézségek²⁸⁶ összességénél a választások előtti politikai ígéretek, amelyek megvalósítása könnyelmű költségvetési tervezést von maga után. A szakirodalomban fiskális illúzióként emlegetett jelenség kerül ilyen esetekben előtérbe, ugyanis a jólétet követően a választópolgárokat előbb vagy utóbb megszorítások érik.²⁸⁷ E folyamatok nagy részének bekövetkezése véleményem szerint az átláthatóság nagyobb növelésével a közpénzek terén nagymértékben csökkenthető. A szabályalapú fiskális politika a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabályozott folyamataitól többet jelent, ugyanis a szabályalapúság a költségvetés egyensúlyához kapcsolható pontos numerikus szabályokon és eljárási, átláthatósági előírásokon, illetve ellenőrzési és szankcionáló mechanizmusokon keresztül valósul meg. A 2008-as pénzügyi válság előtt ezzel a politikával próbálták csökkenteni az egyensúlyi feszültségeket, megalapozni a tartós finanszírozhatóságot, a fenntartható fejlődés feltételeit. A válságot követően azonban hosszú távon a szabályalapú fiskális politika a válságkezelés egyik meghatározó eszközévé válhat.²⁸⁸

Álláspontom szerint a költségvetési felelősségi keretrendszer (a továbbiakban: kfk) fogalmát az Európai Unió által kiadott irányelvben megfogalmazottak szerint érdemes definiálni, miszerint a kfk „azon intézkedések, eljárások, szabályok és intézmények összessége, amelyek az államháztartás költségvetési politikái végrehajtásának alapját alkotják”.²⁸⁹ A fiskális felelősségről szóló 1994. évi új-zélandi törvény példáját követve egyre több ország kezdte megfontolni egy szabályalapú költségvetési felelősségi keretrendszer kialakítását. Svédország például az első országok között küzdött tarthatatlan fiskális gondokkal, amely a bankszektor gyengélkedésével együtt komoly pénz-

²⁸⁵ Többek között Jacques de Larosière is.

²⁸⁶ Kopits György ezeket a nehézségeket az időkövetkeztelenséggel és a közalap problémájával jellemzi. Bővebben lásd KOPITS György: *A költségvetési felelősség keretrendszere. Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok* = Pénzügyi Szemle 2007/2.

²⁸⁷ P. KISS Gábor – KÉKESI László: *Konferencia a költségvetési felelősségről* = Pénzügyi Szemle 2006/3.

²⁸⁸ KOVÁCS Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban* = Pénzügyi Szemle 2014/3., 346.

²⁸⁹ A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=HU>
(A letöltés dátuma: 2015. 04. 16.)

ügyi válságot idézett elő a kilencvenes évek első felében. A diszkrecionális költségvetési politika hatására kialakult problémák halmozódása miatt egyre több fejlett és feltörekvő gazdaság fogadott el kfk-t, amelynek elfogadására nincs általánosan kialakított gyakorlat, így tulajdonképpen az ország specifikus, a jogi és kulturális hagyományok egyaránt dominálnak elfogadásuknál.²⁹⁰ A mi szempontunkból az Európai Unió költségvetési keretrendszerének struktúrája releváns. Az EU az új fiskális keretrendszer részeként a jövőben nagy figyelmet szentel a kormányzati kiadások növekedésének alakulására. A középtávú cél felé való törekvés során vizsgálják a strukturális deficitet és a bevételi intézkedések hatásával korrigált kiadási pályát egyaránt. Amíg egy ország nem éri el a középtávú célt, addig a korrigált kiadások növekedési üteme nem haladhatja meg a gazdaság potenciális növekedési ütemét.²⁹¹

4. A költségvetési jog hatása a fiskális intézményekre

A költségvetési jog alakulásának előzményei az európai, illetve az amerikai rendszerben eltérőnek bizonyulnak. Az első gyakorlatok már a középkorban rögzültek, mivel az állam a közfeladatok ellátásához és a védelmi funkciók biztosítása érdekében egy központi pénzalapba szedte az adókat. Európában az angol forradalom után az adóztatás feltételekhez volt kötve, ugyanis az uralkodóknak tájékoztatást kellett nyújtani a parlament részére, hogy az adókból milyen kiadásokat fedez.²⁹² A francia forradalom a költségvetési fegyelem elterjedésében is újdonságokat hozott, mivel ettől kezdve bontakozott ki az a felfogás, hogy az államok alkotmányai rögzítették az éves költségvetés törvényben való meghatározását. Ez a folyamat a parlamentek költségvetési jogának előfutáraként jelent meg a részletes eljárási szabályok lefektetésével párhuzamban. Itt Belgium példáját is célszerű megemlíteni, mivel az 1831. évi alkotmány már részletesen deklarálta a költségvetés, valamint a zárszámadás törvényes formáját. Az európai kontinens államainak parlamenti költségvetési jog modelljeinek ismertetése mellett az amerikai fejlődésről annyit ajánlatos megjegyeznünk, hogy az 1787. évi alkotmány szerint csak törvényi felhatalmazás²⁹³ alapján lehet a kincstárból pénzt kivenni a kiadások fedezéséhez, amelyet nyilvános elszámolás révén kell közzétenni.²⁹⁴

A rövid történeti bevezető után látható, hogy az idők folyamán az országra hatott a költségvetési jog rendszere, hiszen egy ország költségvetésének egyik fő mozgató-

²⁹⁰ KOPITS, 197–199.

²⁹¹ ÓDOR Lajos – KISS P. Gábor: *Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban* = MNB Szemle 2011. június, 33.

²⁹² Angliában a kincstárnok börtáskában vitte be a parlament ülésére a költségvetés tervezetét, amelyet a *budget* szóval illettek. Erre vezethető vissza a *budget* központi pénzalap szóval való azonosítása.

²⁹³ Ezt a felhatalmazást az *appropriation* szóval azonosították, amelynek alapján az amerikai államok költségvetési törvényeinek neve az „appropriációs” törvény nevet viseli.

²⁹⁴ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris, Budapest, 2007, 99–100.

rugója a bevételek és kiadások rendszere, annak alapján tervezhető meg minden egyéb feladat és közszolgáltatás is. Annak érdekében viszont, hogy átlátható és ellenőrizhető legyen a költségvetés, a legtöbb ország beismerte, hogy valamilyen költségvetési felelősségi keretrendszer működtetése fontos elem a sikeres gazdasági szerepvállalás eléréséhez. Az országok történelmi fejlődése, gazdasági viszonyaik, földrajzi elhelyezkedésük világszerte eltérő fejlődést mutat, ezért a felállított független költségvetési tanácsok feladatai és hatáskörei nagymértékben differenciáltak mind a feladataikat, mind a létrehozásuk okát és feltételrendszereit tekintve. Ennek okán, a tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel, nem célozom az egyes országok gyakorlatának külön-külön vett részletes bemutatása, sokkal inkább arra törekszem, hogy a jelenlegi magyar Költségvetési Tanács szerepét tárgyaljam, ugyanis az elmúlt időszakban Magyarországon átalakult a fiskális intézményrendszer szerkezete, ami jogi szempontból is felvet néhány lényeges kérdést.

5. Magyarországi előzmények

Közgazdasági, illetve politikai-gazdaságtani megállapítások alapján jól kimutatható, hogy nemcsak a kevésbé fejlett, hanem a fejlettebb országokra is jellemző tapasztalat, hogy a megválasztott kormányok jobban preferálják a rövid távú célokat, így leginkább a költségvetési bevételeket és kiadásokat befolyásoló döntéseiknek a közvetlen hatásaira figyelnek oda, és kisebb érdeklődést mutatnak a kormányzati cikluson túli, illetve a hosszabb távú következmények iránt. Ez a fajta szemlélet és a belőle származó gyakorlat pedig a kormányzati deficitre való fokozott hajlam és az államadósság túlzott, idővel fenntarthatatlanná váló növekedését okozhatja, annak minden káros hatásával.²⁹⁵ Hazánkban e folyamat és szemlélet egyaránt megjelent, a 2000-es évek nagy részében 2007-ig kifejezetten felelőtlen költségvetési politikát folytattak, ugyanis a költségvetési folyamatok nem voltak kellően átláthatók, sem pedig fenntarthatók, ami alaposan megtépázta a kormányzat iránti hazai és nemzetközi bizalmat.²⁹⁶ A 2006-os év a korábbiaknál is bonyolultabb helyzetet produkált, mivel év közben fordulat következett be a gazdasági feltételrendszerben, amihez a köz- és a versenyszférában egyaránt alkalmazkodni kellett. 2006-ban öt alkalommal kellett változtatni a finanszírozási tervet, amely a tervezési hiányosságoknak és a bizonytalanságnak egyaránt betudható volt. A költségvetési törvény sem „úsztatta meg” a változtatást, az Országgyűlés ugyanis két alkalommal módosította.²⁹⁷

²⁹⁵ OBLATH Gábor: *A költségvetési felelőtlenség ellensúlya. A Magyar Köztársaság új intézménye, a Költségvetési Tanács = Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2010, 1.

²⁹⁶ *Uo.*, 4.

²⁹⁷ KOVÁCS Árpád: *Megújuló, fenntartható államháztartás (ahogyan a számvevők látják) = Magyarország Politikai Évkönyve 2007-ről.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2008.

Magyarország fiskális politikája a válság alatt az EU összes tagországának magatartásától eltérést mutatott. A magyar fiskális konszolidáció már a válságot megelőzően megkezdődött, mivel Magyarország a válság előtt magas költségvetési hiányt halmozott fel, szavahihetőségét elveszítette, és az államadósság-állománya szüntelenül növekedett. 2009-ben a magyar államháztartási deficit a GDP 4,4%-át tette ki.²⁹⁸

6. A 2008-ban felállított Költségvetési Tanács

A független fiskális intézmény felállításával és működtetésével Magyarországon is korlátozni szándékozták a mindenkori kormányzatok túlzott deficitre való hajlamát, amely a fiskális folyamatokról és a költségvetési politikáról készített analíziseivel, előrejelzéseivel és a kockázatok vizsgálatával felhívja a figyelmet a túlzott állami hiány és eladósodás kialakulásának veszélyére.²⁹⁹ Független költségvetési intézmény létrehozására két főbb javaslat látott napvilágot. Az egyik a svéd költségvetési tanács, míg a másik az Egyesült Államok kongresszusi költségvetési hivatalának példája alapján. A svéd mintát, szakmailag a makro-költségvetési elemzésben jártas szakértőkkel megerősített Állami Számvevőszék támogatta volna, míg az amerikai modellt egy viszonylag nagy, saját munkatársi kollektívával működő országgyűlési hivatalként képzelték el. Problémás területnek bizonyult az is, hogy a független költségvetési intézmény rendelkezzen-e jogosultsággal a szabályok betartásának biztosítása érdekében. Az egyik álláspont szükségesnek tartotta, hogy az intézmény rendelkezzen kényszerítő hatáskörrel, hogy lehetősége legyen meggátolni azt a költségvetési törvényjavaslatot, amely megsértené a költségvetési szabályokat, azonban ebben az esetben a parlament csak kétharmados többséggel bírálhatná felül a költségvetési intézmény döntését. Mások azonban elegendőnek tartották a tanács megfelelő meggyőző erejét, amelyet a nyilvánosság révén alkalmazhat.³⁰⁰

2007 nyarán a Pénzügyminisztérium nyilvánosságra hozott egy tervezetet, amely rendelkezett a költségvetési szabályok bevezetéséről és az Országgyűlés költségvetési hivatalának a felállításáról. A tervezet kiadását a köztársasági elnök támogatásának köszönhetően csaknem egy éven keresztül többpárti egyeztető tárgyalássorozatok követték az akkori pénzügyminiszter vezetésével, amelyek kevés eredménnyel zárultak. Ugyanakkor a kevés eredmény ellenére az Országgyűlés, mégis lépett az ügy érdekében és a gazdaságpolitikai kiigazítás részeként elfogadta a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008.évi LXXV. törvényt, amely felállította a Költségvetési Tanácsot.³⁰¹ A tanács három tagját az államfő, az Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke jelölése alapján az

²⁹⁸ PALÓCZ Éva: *Fiskális politikák és folyamatok a rendszerváltás után napjainkig Magyarországon és Kelet-Közép-Európában*. Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Budapest, 2010, 27.

²⁹⁹ OBLATH, 2.

³⁰⁰ KOPITS György – ROMHÁNYI Balázs: *A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai* = *Közgazdasági Szemle* LVII. évf., 2010. július–augusztus, 577.

³⁰¹ OBLATH, 8.

Országgyűlésköltségvetési ügyekért felelős bizottsága meghallgatta, majd az Országgyűlés egyszerű többséggel megválasztotta 2009. február 16-án.³⁰² A tanács tagjai felé egységes szavazás történt, ugyanis a bizottság egyhangúan támogatta, a parlament pedig ellenszavazat nélkül választotta meg őket, amellyel kifejeződött a tanács felé való bizalom, illetve a tanácsot létrehozó törvény támogatása. A törvény szerint a tagokat kilenc évre választották, és a függetlenségük érdekében nem voltak újraválaszthatók. A törvény tehát kizárta azokat a személyeket, akik a jelölést megelőző évben a kormányhoz kötött megbízással rendelkeztek, vagyis olyan tisztségeket töltöttek be, amely megszűnt a kormány megbízásának megszűnésével. Továbbá kizárandó személy volt az, aki a jelölést megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő volt, illetve bármely párt országos szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. A Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának létrehozásáról szóló törvény azt írta elő, hogy a tanács először a 2011. évi költségvetést véleményezze. Azonban a törvényi és fizikai feltételek megszületését követően már 2009 júniusában megkezdte az előkészületeket a Költségvetési Tanács Titkárságának felállítására, ezt követően közzétette a makrogazdasági előrejelzést, és elkészítette a 2010. évi költségvetési törvény szakmai véleményezését, amely tevékenységével megelőzte annak a látszatnak az elterjedését, miszerint ez az intézmény csupán a következő kormányzat fiskális politikáját kívánja kontrollálni. Ezt követően a törvényjavaslatához érkezett módosító javaslatokat is véleményezte, és megállapította, hogy jelentős részüknél hiányzik a kellő megalapozottság. Így a tanács tevékenységét követően már 2009-ben vitába került a kormányzattal, melynek oka a költségvetési elszámolások átláthatósága és a költségvetési szabályok betartása iránti elvárás volt.³⁰³

A magyar gazdaság sebezhető állapotára való tekintettel a tanács legfőbb célja a kezdetektől fogva a költségvetési politika hitelességének helyreállítása volt, amely magába foglalta a befektetők bizalmának visszaszerzését mind az állampolgárok, mind a hazai és nemzetközi pénzügyi szereplők körében.³⁰⁴ A tanács feladata a törvény értelmében az Országgyűlés törvényhozási munkájának támogatása volt,³⁰⁵ továbbá hatáskörébe tartozott a makrogazdasági előrejelzések, költségvetési technikai kivetítések, költségvetési tervezésekkel kapcsolatos módszertani ajánlások készítése, becslések készítése költségvetési hatásra vonatkozóan, valamint a tájékoztatás nyújtása. A tanács által készített vélemények és előrejelzések nyilvánosak voltak, bárkitől kérhetett információt a feladatai ellátásához, kötelezettsége közé tartozott, hogy tevékenységéről évente köteles volt beszámolni az Országgyűlésnek. Összegzően elmondhatjuk, hogy a hatáskörök egy nagy presztízsű és független szerv intézményesítéséhez megfelelőek voltak, azonban a könnyelmű költségvetési politika tényleges

³⁰² PAPP István: *Költségvetési Tanács* = SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008*. 3. átdolgozott és bővített kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009.

³⁰³ OBLATH, 8.

³⁰⁴ SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András: *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2013, 253.

³⁰⁵ A 2008. évi LXXV. törvény 7. § (1) bekezdés értelmében.

korlátok közé tartásához mindez elégtelennek minősült. Jogi szempontból ugyanis nem állított semmiféle alkotmányos határt a kormányzat elé, és sem jogi felelősséget, sem közjogi szankciót nem intézményesített a 2008. évi LXXV. törvény ígéretes szabályainak megsértése esetén.³⁰⁶ Ezt alátámasztja a 2008–2009. évi költségvetések elemzésére nézve Kovács Árpád akkoriban tett megállapítása is, hogy abban a fázisban, amikor a költségvetés készítésének eljárási, technikai, módszertani, szakmai megalapozottságát, a szabályozásokkal való összhangját vizsgálják, akkor az Állami Számvevőszék és a 2010-es költségvetésre nézve a 2008-ban létrehozott Költségvetési Tanács elemzései játszanak kiemelkedő szerepet. Ezek az észrevételezések, korrekciós kezdeményezések, valamint még a kockázatjelzések sem kötelező érvényűek, így nem bírálhatják kellőképp a gazdaság- és társadalompolitikai értékválasztások rendszerét.³⁰⁷

7. Az „új” Költségvetési Tanács és az Alaptörvény

A 2010-es választásokat követően a kormányzó párt minősített többségét felhasználva a jogrendszer nagy, átfogó reformjába kezdett, beleértve az alkotmányt is. Az új alkotmányozás megalapozása céljából az Országgyűlés felkérte a Költségvetési Tanácsot, hogy vegyen részt a nemzeti egyeztetési folyamatban, és foglaljon állást a közpénzügyek szabályozási alapelveit illetően. A Költségvetési Tanács alkotmányozási javaslatai között kiemelkedő szerepet kapott a fenntarthatóság és az átláthatóság elvének konkrétabb alkotmányi szintű szabályozása, amelyek által a hatékonyság növekedne, illetve a hiányosságok pótolva lennének. Véleményük szerint fiskális értelemben a fenntarthatóság alapelveinek rögzítése az alkotmányban magával hozná a reáladósság növekedésének megakadályozását, a gazdaság sérülékenységének csökkenését, az állam fizetőképességet, valamint a jövő generációkért viselt felelősséget. Fontosnak tartották továbbá, hogy az alkotmány tartalmazza azt, hogy a nominális államadósság növekedési üteme ne haladja meg középtávon az inflációt, és hogy a fenntarthatóságot biztosító költségvetési szabályokat törvény szabályozza, melynek elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ezáltal a szabályozási környezet stabilitását lehetne megteremteni. A Költségvetési Tanács úgy látta, hogy az adósságszabály érvényre juttatása függ a választási ciklustól, amely problémára az volt a javaslatuk, hogy a kormány, mint feladatát, a középtávú költségvetési tervet úgy készítse el, hogy a költségvetési törvényjavaslat illeszkedjen ebbe a tervbe.³⁰⁸

³⁰⁶ SMUK Péter: *A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben*. 198. <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/1/smuk.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

³⁰⁷ KOVÁCS Árpád: *A 2008–2009. évek költségvetési gazdálkodása – az értékválasztási zavarok, gazdasági válság, IMF-hitel és az európai uniós források mint a 2010. év gazdálkodásának meghatározottságai = Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2010.

³⁰⁸ MKKT/804/2010. A Költségvetési Tanács alkotmányozási javaslatai.

A 2011. áprilisában elfogadott új Alaptörvény önálló fejezetet tartalmaz a közpénzekekről a 36. és 44. cikkek között, ami teljesen új jelenség a magyar jogrendszer alkotmányos szintjén.³⁰⁹ E fejezetben kiemelt szabály, amely megmutatja a jelenlegi tanács alkotmányos helyzetét, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek következtében az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.³¹⁰ Továbbá kritériumként jelenik meg, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.³¹¹

Az Alaptörvény továbbá kiemelkedőbb szerephez kívánta juttatni a Költségvetési Tanácsot, ennek bizonyítéka az is, hogy az intézmény részletes szabályait a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza. A Költségvetési Tanács tagjai, az intézmény kiemelt szerepét erősítik, akik a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke.³¹² A Költségvetési Tanács elnöke jogosult csak a költségvetési jogalkotási folyamatban részt venni, valamint az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén részt venni. Az üléseken felszólalhat, véleményét kifejezheti, személyét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, valamint további szabályok kerültek előírásra az elnökre nézve, így a kereső foglalkozások beszabályozása, díjazása, illetve biztosítási jogviszonya tekintetében.³¹³

A Költségvetési Tanács testületként eljárva részt vesz a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi a tevékenységét, tagjai álláspontjukat egymástól függetlenül alakítják ki és képviselik.³¹⁴ A „régii” tanáccsal összehasonlítva számos különbség kimutatható. Változást jelent a korábbi Költségvetési Tanácshoz képest, hogy a legfontosabb szabályait sarkalatos törvényben, kétharmados többséggel, regulázták,³¹⁵ amely kiemelt szerepét mutathatja a jelenlegi, illetve a következő kormányok számára. Fellazították továbbá a szigorú összeférhetetlenségi szabályokat.³¹⁶ A 2008-

³⁰⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) nem tartalmazott külön közpénzügyi fejezetet, se költségvetési korlátra való utalást. A IV. fejezet az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank résznél is csupán az állami költségvetési javaslat megalapozottságának ellenőrzését taglalta, valamint hogy az Állami Számvevőszék a pénzügyi-gazdasági ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

³¹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 36. cikk (4) bekezdése értelmében.

³¹¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 36. cikk (5) bekezdése alapján.

³¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 44. cikk (4) bekezdése szerint.

³¹³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 16–17 §.

³¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 15. §.

³¹⁵ Lásd Alaptörvény 44. cikk (5) bekezdés.

³¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 19. §: „A Tanács elnökének nem nevezhető ki olyan személy, aki tagja az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve állami vezető, bíró, ügyész, kormánytisztviselő vagy köztisztviselő, továbbá aki szolgálati jogviszonyban áll.” Ebből következik, hogy a korlátozás csak azokra a személyekre vonatkozik, akik a felsoroltak közül jelenleg tagjai valamelyiknek, tehát a „megelőző négy évben” rész kikerült a rendelkezések közül.

ban létrehozott Költségvetési Tanács feladatkörét tekintve bővült, illetve erősödött, ugyanis véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről; és ahogy fentebb is hangsúlyoztuk, dönt a központi költségvetési törvény elfogadásának feltételeként az Alaptörvényben meghatározott előzetes hozzájárulásról. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a tanács egyet nem értése esetén, amennyiben a központi költségvetésről szóló törvénytervezet kézhezvételét követő tíz napon belül jelezte, a kormány a tervezetet ismételten köteles megtárgyalni, és azt követően nyújthatja csak be az Országgyűlésnek. Az Országgyűlésnek benyújtott központi költségvetésről szóló törvényjavaslatra a tanács észrevételt tehet.³¹⁷ E rendelkezések áttekintése után megközelítésem szerint az látható, hogy a tanács ilyen szempontból előzetes szűrőként funkcionál a költségvetési törvényjavaslat elfogadását tekintve. Ezenfelül a tanács eljárni köteles az Alaptörvényben meghatározott feladata szerint az államadósság mértékének vizsgálatában is. A tanács ugyanis a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelését szintén köteles vizsgálni. Ha a tanács a véleményében azt állapítja meg, hogy a költségvetési törvényjavaslat elfogadása az államadósság-szabály megsértését eredményezné, a kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelését biztosító módosító javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek. Ezt az eljárást mindaddig folytatni kell, amíg a tanács a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását meg nem adja.³¹⁸ Összegezve tehát ennek az új Költségvetési Tanácsnak a legfontosabb jogosultsága az abszolút vétőjoga, ugyanis hozzájárulása nélkül nem fogadható el a költségvetés. Ez azért releváns, mert az Alaptörvény kimondja, hogy abban az esetben, ha március 31-ig nem fogadja el a központi költségvetést a parlament, akkor az Országgyűlés feloszlatható, amely súlyos következménynek tekinthető.³¹⁹ Szükségesnek vélem megjegyezni, hogy a magyar Országgyűlés törvényhozó hatásköre egyébként nem ismer semmilyen hasonló előzetes egyetértési jogot vagy utólagos vétőt, kivéve az alkotmánybírói felülvizsgálatot. Egybevetve a köztársasági elnök vétőjogával, észlelhető, hogy a köztársasági elnök vétője felfüggeszti vagy lassítja a törvényalkotási eljárást, továbbá a parlament által könnyen felülbíráhatóvá válik.³²⁰

Részben egyetértek azzal az állásponttal,³²¹ miszerint az abszolút vétő a parlamentáris kormányzat külső korlátjának számít, mivel a tanács tagjai függetlenként viselkednek feladataik teljesítése során. Jőmagam viszont úgy vélekedem, hogy ez a függetlenség abban az esetben lenne teljes mértékben megkérdőjelezhetetlen és válna „teljes” külső korláttá, ha az összeférhetlenségi és tagkijelölési feltételek úgy

³¹⁷ 011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 24. §,

³¹⁸ Az eljárás részletes folyamatát lásd 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 24–25. §.

³¹⁹ Az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint.

³²⁰ SMUK, 202.

³²¹ Szalai András véleményével egyetértve. SZALAI András: *A költségvetési abszolút vétő. A Költségvetési Tanács, mint a parlamentáris kormányzat korlátja* = ÜÖ.: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátjai*. PhD-értekezés. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013, 240–242.

módosulnának, hogy csak azok a személyek kerülhetnek ilyen pozícióba, akik elismert szakemberek, és a politikai életben semmilyen szerepet nem vállaltak szakmai tevékenységük egésze során. Ezt a gondolatmenetet továbbfűzve merülhet fel a kérdés, hogy a Költségvetési Tanács a gyakorlatban visszaélhet-e a vétójogával. A visszaélészerű joggyakorlás megfékezésére azonban található alkotmányjogi válasz, ugyanis az állami szervek együttműködési kötelezettségét az Alkotmánybíróság³²² is kimondta, ezért megállapítható, hogy Alaptörvény-ellenes lenne, ha a tanács visszaélészerűen gyakorolná a vétóhoz való jogát.

Végül, érdemes még azzal a kérdéskörrel foglalkozni, hogy a költségvetési vétó és az Országgyűlés feloszlathatósága a tanács egyfajta negatív legitimációjaként miképpen jelenhet meg. Meggyőződésem szerint a közpénzekkel való gazdálkodás, a költségvetés olyan lényeges és kényes tárgykörnek számít, ami az állampolgárokat erőteljesen foglalkoztatja. Köztudott, hogy legfőbb népképviselői szervként az Országgyűlés jogában áll a költségvetéssel összefüggő kérdések felett dönteni. Ha ésszerűen átgondoljuk, akkor megállapítható, hogy a Költségvetési Tanács tagjait a választópolgárok nem hatalmazzák fel közvetlen módon olyan „privilegiumokkal”, amelyekkel az Alaptörvény viszont felruházta. Ilyen módon alakulhatott ki az a helyzet, hogy egy nem nép által választott szerv olyan felhatalmazást kap, amelynek segítségével megakadályozhatja az Országgyűlést a költségvetési törvény elfogadásában, amely a későbbiek folyamán a politikai oldaláról megközelítve szintén aggályokat vet fel. Ha ilyen szemszögből közelítjük meg a Költségvetési Tanács jelenlegi hatásköreit, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy talán túlzott hatalmat kapott az abszolút vétón keresztül, bár ez másik aspektusból megcáfolhatóvá is válhat, hiszen a parlamentet is szükséges megfékezni abban, hogy bármilyen költségvetést elfogadhasson.³²³

8. Záró gondolatok

A tanulmány elején jeleztem, hogy napjainkban jelentősen megnőtt az igény arra, hogy a költségvetést kordában tartó eszközök alkalmazásra kerüljenek a fejlett és kevésbé fejlett országok valamennyiében. A nemzetközi irányok bemutatása és a problémák feltárása jelezte számunkra, hogy nemcsak a kormányzatot, hanem az állampolgárok egyre szélesebb körét foglalkoztatja, hogy milyen elvek, összefüggések mentén szabályozzák országuk költségvetését. Kutatásom folyamán feltérképeztem, hogy az országok között egységesen követett tendencia az, hogy az átláthatóságot, illetve a lehető legnagyobb nyilvánosság biztosítását tartják szem előtt a költségvetés tervezése során. Magyarország is csatlakozott ehhez a szemlélethez, és 2008-ban a Költségvetési Tanács létrehozásakor elismerte, hogy fiskális téren szükség van

³²² 62/2003.(XII. 15.) AB-határozat, ABH 2003, 637.

³²³ NAGY Attila Tibor: *A Költségvetési Tanács túlhatalma*
http://meltanyossag.blog.hu/2013/05/12/a_koltsegvetes_tanacs_tulhatalma (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

többlatszabályozásra. A tanács felállításakor a legalapvetőbb vita tárgya az volt, hogy a független költségvetési intézmény rendelkezzen-e jogosultsággal a szabályok betartásának biztosítása érdekében. Ilyen többletjogosultságokat végül a 2008-ban létrehozott tanács nem kapott, kizárólag a véleményezés, transzparencia és a nyilvánosság növelését tűzte ki fő célul. A 2010 utáni átalakításakor viszont teret nyert az az álláspont, miszerint az intézménynek rendelkeznie kell kényszerítő hatáskörrel, hogy lehetősége legyen meggátolni azt a költségvetési törvényjavaslatot, amely megsértené a költségvetési szabályokat. Ezek alapján tehát a Költségvetési Tanácsot felruházták az abszolút költségvetési vétőjogával, amely rendelkezést sarkalatos törvényen felül legmagasabb szinten, vagyis az Alaptörvényben egyaránt deklarálták. Az, hogy ez a kiemelkedő privilégium a fentiekben kifejtett aggályokon kívül milyen további dilemmákat hozhat magával, véleményem szerint a jövőbeli közjogi viták elengedhetetlen részét képezik majd. Gondolok itt arra, hogy minden bizonnyal átfogóan kell még foglalkozni azzal, hogy a demokratikus deficit további hatásai, a vétő közjogi és politikai következményei a gyakorlatban milyen módon ütközhetnek ki az éves költségvetés elfogadása folyamán, illetve a köztársasági elnöki és a tanácsi vétő „összjátéka” milyen esetleges lépések útján és körülmények között érheti el az Országgyűlés feloszlását.

Felhasznált irodalom

DEBRUN, Xavier – TAKAHASHI, Keiko: *Independent Fiscal Councils in Continental Europe: old wine in new bottles?* CESifo DICE Report 3/2011, 46–48.

DEBRUN, Xavier (szerk.): *The functions and impacts of Fiscal Councils*. International Monetary Fund, 2013. július 16.

KOPITS György: *A költségvetési felelősség keretrendszere. Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok* = Pénzügyi Szemle 2007/2.

KOPITS György – ROMHÁNYI Balázs: *A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai* = Közgazdasági Szemle LVII. évf., 2010. július–augusztus.

KOVÁCS Árpád: *A 2008–2009. évek költségvetési gazdálkodása – az értékválasztási zavarok, gazdasági válság, IMF-hitel és az európai uniós források, mint a 2010. év gazdálkodásának meghatározottságai* = Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2010.

KOVÁCS Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban* = Pénzügyi Szemle, 2014/3.

KOVÁCS Árpád: *Megújuló, fenntartható államháztartás (ahogyan a számvevők látják)* = Magyarország Politikai Évkönyve 2007-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2008.

NAGY Attila Tibor: *A Költségvetési Tanács túlhatalma*
http://meltanyosság.blog.hu/2013/05/12/a_koltsegvetesi_tanacs_tulhatalma (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

OBLATH Gábor: *A költségvetési felelőtlenség ellensúlya. A Magyar Köztársaság új intézménye, a Költségvetési Tanács = Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről.* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2010.

ÓDOR Lajos – KISS P. Gábor: *Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban* = MNB Szemle 2011. június,

PALÓCZ Éva: *Fiskális politikák és folyamatok a rendszerváltás után napjainkig Magyarországon és Kelet-Közép-Európában.* Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Budapest, 2010.

PAPP István: *Költségvetési Tanács* = SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008.* 3. átdolgozott és bővített kiadás, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009.

P. KISS Gábor – KÉKESI László: *Konferencia a költségvetési felelősségről* = Pénzügyi Szemle 2006/3.

SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Osiris, Budapest, 2007.

SIVÁK József – SZEMPLÉR Tamás – VIGVÁRI András: *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei.* Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 2013.

SMUK Péter: *A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben.*
<http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/1/smuk.pdf> (A letöltés dátuma: 2015. 04. 18.)

SZALAI András: *A költségvetési abszolút vétő. A Költségvetési Tanács mint a parlamentáris kormányzat korlátja* = Uő.: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátjai.* PhD-értekezés. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2013.

TÖRÖK Ádám: *Költségvetési fenntarthatóság és átláthatóság. „Fiscal Policy Councils”: Why do we need them and what makes them effective?* = Közgazdasági Szemle LVIII. évf., 2011. április.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1949. évi XX. törvény – A Magyar Köztársaság Alkotmánya

2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési ke-
retrendszerére vonatkozó követelményekről,

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&fro
m=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=HU) (A letöltés dátuma: 2015. 04. 16.)

62/2003.(XII. 15.) AB-határozat, ABH 2003, 637.

MKKT/804/2010. A Költségvetési Tanács alkotmányozási javaslatai