

2/1 KÖZJOGI TÜKÖR



A magyar parlament épülete (Országház)

2 0 1 6 . j ú n i u s

TARTALOM

oldal

Köszöntő.....	2
---------------	---

Alapjogok, állampolgári jogok

Deák Richárd: Az emberi méltóság Európa-szerte.....	3
Deáki Dorka: Az örökkévalósági klauzulák megítéléséről.....	7
Kiripolszky Michaela: A státuszjogok összehasonlítása az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban.....	11
Bakos Rebeka: A közvetlen demokrácia intézményei (népszavazás, népi kezdeményezés és népi vétó) az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban.....	17
Rákóczi József: A választójog szabályozása az Európai Unió tagállamok alkotmányaiban, különös tekintettel az választójogi életkorra és a kötelező választási részvételre.....	21
Tamás Annamária: Büntetőjogi garanciák az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban különös tekintettel a személyes szabadsághoz való jogra.....	24
Träger Anikó: Alapjogok korlátozhatósága az európai alkotmányokban.....	31

Államszervezet

Kiss Balázs: Hat királyságban. Az EU koronás főinek feladat- és hatásköri katalógusa.....	34
Boros Árpád: Az államfők közjogi felelősségre vonása az európai uniós köztársaságokban.....	39
Vásárhelyi Gábor: Egy- és kétkamarás parlamenti berendezkedés a tagállamok alkotmányai tükrében.....	43
Fedorecz Renáta Vivien: A parlament megalakulása és megbízatásának megszűnése az európai uniós tagállamok alkotmányainak tükrében	48
Kiss Balázs: Képviselő <i>kicsit</i> másképp. Nemzetiségi (érdek)képviselő az EU parlamentjeiben.....	51
Matits Kornél: Az országgyűlési képviselőcsoportok szabályozása az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban.....	54
Gregs Gábor: Bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás Ausztriában, Németországban és Magyarországon.....	59
Engel Péter: A miniszterelnök megbízatásának keletkezése az Európai Unióban.....	63
Fábián Áron: Alkotmánybíráskodási modellek az Európai Unióban.....	71
Tamás Viktória: Ombudsmanok az Európai Unió alkotmányaiban.....	75
Jádi Olivér: Miként épül a kártyavár? A hatáskör átruházás megoldásai az Európai Unióban.....	80

Közpénzügyek

Deák Richárd: Költségvetési futam. Költségvetési törvények Európa-szerte.....	84
Kovács Norbert: Mennyivel lehet adós az állam? Avagy európai nemzeti alkotmányok bemutatása az államadósság kérdésének feldolgozása szempontjából.....	89

Tisztelt Olvasó!

Az 1996-ban megjelent Parlamenti Levelek hagyományaira építkező Közjogi Tükör című folyóirat 2015 nyarán indult útjára, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének keretei között működő tudományos diákkör, a Közjogi Kör lelkes és tehetséges hallgatóinak a kezdeményezéseként.

A kiadvány e hallgatók szakmai teljesítményét hivatott bemutatni az érdeklődő nyilvánosságnak. A lap célját az alapításkor akként határozták meg a lapot (újra)alapító hallgatók, hogy a Közjogi Tükör fiatalos, bátor, szókimondó, ámde alapos és szakmailag kellően alátámasztott érvekkel szembesítse a honi közjogi rendszert annak problémáival, ellentmondásaival. Ugyanakkor, minthogy a Közjogi Tükör egyetemi hallgatók által írt és szerkesztett szakmai folyóirat, célja természetesen a Közjogi Kör hallgatói számára fejlődési lehetőséget biztosítani, valamint tükröt tartani: megmutatni számukra, hogy az igényes és színvonalas munka gyümölcse a szakmai előrejutás.

A Közjogi Tükör második lapszáma tematikus szám. A cikkek közötti tartalmi kötőanyagot az képezi, hogy kivétel nélkül az Európai Unió tagállamainak nemzeti alkotmányait elemzik valamely specifikus alkotmányjogi szempontból.

Magyarország 2004. május elsején csatlakozott az Európai Unióhoz. A csatlakozás alapvető változásokat hozott hazánk jogrendszerében. E változásnak volt a formális irányon kívül egy informális vonatkozása is: a Magyarországon alkalmazott tagállami hatáskörbe tartozó szabályozási megoldások körül kibontakozó szakmai vita hevében mind gyakrabban kerültek felszínre összehasonlító (alkotmány)jogi érvek is. Tekintettel arra, hogy egy közösségbe forrasztott minket a többi uniós tagállammal az európai egységesülés folyamata, adja magát a lehetőség: vizsgáljuk meg, hogyan csinálják mások! Milyen megoldások léteznek más európai uniós tagállamokban? Minthogy az Európai Unió értékközösség is, tagállamainak jogrendszereiben – bár az egyes szabályozási megoldások rendkívüli változatosságot mutatnak – bizonyos alapvető szervezőelvek azonosságai felfedezhetőek, így e jogrendszerek alkalmasak és érdemesek a részletekbe menő összehasonlításra.

A Közjogi Tükör második évfolyamának első száma – melyet az Olvasó a kezében tart – a tagállami jogrendszerek csúcsán elhelyezkedő alkotmányokra fókuszál, mely témaválasztását tekintve túlzás nélkül tekinthető hiánypótló vállalkozásnak Magyarországon.

A hallgatók e lapszámban megjelent írásai bátran, fiatalos lendülettel elemzik az egyes országok alkotmányait egy-egy kiválasztott szempontból.

Szeretettel ajánlom a Közjogi Tükör friss számát a szakmai közvélemény szíves figyelmébe.

Budapest, 2016. június

dr. Papp Imre
egyetemi adjunktus
a Szerkesztőbizottság elnöke

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG EURÓPA-SZERTE

Deák Richárd

Az emberi méltóságot – az élethez való jog mellett – az egyik legfontosabb emberi jognak tekintik. A fogalmat rengeteg szempontból vizsgálhatjuk, számos filozófus foglalkozott a témával, jelen írásomban azonban efféle irányokba nem térek ki, egyedüli aspektusként az Európai Unió nemzeti alkotmányainak a szabályozását vizsgálom.

Alapvető igazságként mégis a következőket érdemes tudni az emberi méltóságról: „A kifejezés eredetileg társadalmi-állami rangot, státust jelentett, ez a latin dignitas szó eredeti jelentése, a méltóságot ma is használjuk ilyen értelemben (pl. közjogi méltóság), de az idők során a fogalom ezt meghaladó jelentéseket is felvett. Az emberi méltóság fogalmával az emberi státust jelöljük, és arra a minőségre utalunk, amely miatt minden embernek kijár egy minimális szintű tisztelet.”¹

Magyar viszonylatban az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII.17.) AB határozatában azt állapította meg, hogy „az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárgyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs »érinthetetlen« lényegük.”

Az emberi méltóság szabályozásának koncepciói

Mindenekelőtt szeretném rögzíteni, hogy az összes alkotmányt mélyen áthatja az emberi

méltóság felfogása, vannak alkotmányok, amelyek szinte a jogrendszer alapjaként rögzítik, illetve külön méltóságklauszulával rendelkeznek, de vannak olyan alkotmányok is, amelyek külön nem rögzítik a méltósághoz való jogot, de annak tartalma könnyen kiolvasható az alapszabályból.

Az első koncepcióra a cseh alkotmány abból a szempontból jó példa, hogy rögtön a preambulumban úgy fogalmaz, hogy a Cseh Köztársaságot az emberi méltóság és a szabadság szellemében építik és védik². Ebből a megfogalmazásból kiolvashatjuk azt a szándékot, ami a méltóságra alapvető „államépítő elvként” tekint, ezáltal is kiemelve a többi alapvető jog közül, megmutatva a jelentőségét. Ehhez hasonló az ír vagy a bolgár alkotmány, amelyek szintén utalnak preambulumban az egyén méltóságáról. Ennek a koncepciónak mégis Portugália a kiváló példája, ugyanis a portugál alkotmány az I. cikkében rögzíti, hogy az ország az emberi méltóságon és a népszuverenitáson alapuló szuverén köztársaság.³ Spanyolország alkotmányának 10. cikke a politikai rendszer és a társadalmi béke alapjaként tekint – többek között – az emberi méltóságra. Érdekességként emeljük ki meg a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 1. cikk (2) bekezdését, amely minden emberi közösségnek, békének és igazságosságnak az alapjaként tekint az emberi méltóságra. Ezek tükrében nem csodálkozhatunk azon, hogy az emberi méltóság sérthetlensége a német szövetségi Alkotmánybíróság alapjogi gyakorlatának központi eleme.⁴

² A Cseh Köztársaság Alkotmányának preambuluma

³ A Portugál Köztársaság Alkotmányának I. cikke

⁴ http://epa.oszk.hu/02300/02334/00014/pdf/EPA02334_Fundamentum_2004_01_216-220.pdf, (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

¹ http://epa.oszk.hu/00900/00997/00019/pdf/EPA00997_Letunk-2011-4_031-041.pdf, (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

A második koncepciót választó alkotmányok esetében olyan tételes rendelkezést nem találunk, ami az emberi méltóság kiemelt „államépítő jellegét” rögzítené, vagy arra utalna, de rendelkeznek különálló méltóságklauzulával, amely tömören rögzíti, hogy az állam védi az emberi méltóságot, más megfogalmazásban: az emberi méltóság sérthetetlen. Litvánia alkotmánya például tömören csak úgy fogalmaz, hogy az egyén sérthetetlen⁵, illetve az emberi méltóságot törvény védi⁶. Szomszédja, Lettország is hasonlóképpen rendelkezik, amikor a lett alkotmány 95. cikke rögzíti, hogy az állam védi az emberi méltóságot.

A harmadik koncepciónak pedig azokat az alkotmányokat tekinthetjük, amelyek egyáltalán nem rendelkeznek az emberi méltóságról, de annak részjogairól igen, illetve az alkotmány egészéből könnyen felismerhetővé válik az egyén méltóságának központi felfogása. Példaként hivatkozhatunk az észt alkotmányra, amelynek az alapjogi fejezetét egyértelműen az emberi méltóság eszméje tölti meg (pl. az alkotmány 19. cikke az önmegvalósításhoz való jogról rendelkezik). Ugyanezért állapítható meg a máltai alkotmányról is, amelynek negyedik fejezete (az alapjogi fejezet) rögtön az alapjogok egyenlőségét rögzíti, valamint felsorol olyan alapvető jogokat, mint a lelkiismerethez való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és egyesülési jog.⁷

A fenti csoportosítástól eltérően, hangsúlybeli különbségeket az alapján is megállapíthatunk, hogy az egyes nemzeti alkotmányok hol hivatkoznak magukban az emberi méltóságra. Idesorolom például a német alaptörvényt, amely rögtön az I. cikkében rendelkezik az emberi méltóságról, de a finn vagy a portugál alkotmány I. cikke is azonnal az emberi méltóság megjelenítésével kezd. Messzemenő következtetéseket az alkotmányok ilyenfajta

szerkesztési megoldásaiból azonban nyilván nem vonhatunk le, mégis az alkotmányi hangsúly apró nyomatékot kölcsönöz véleményem szerint az emberi méltóság szerepének.

Funkció szerinti csoportosítás

Az Európai Unió nemzeti alkotmányait csoportosíthatjuk aszerint is, hogy az emberi méltóság valamelyik funkcióját külön hangsúlyozzák-e, vagy az kevésbé kap szerepet a megszövegezésben. A csoportosítás alapjaként három funkciót különböztettem meg.

Elsőként az állam anyagi létminimum biztosítására vonatkozó kötelezettségét lehet kiemelni, mivel az alkotmányok közül több is külön rendelkezést tartalmaz erre vonatkozóan. Ez a kötelezettség az emberi méltóság fogalmának azon részét próbálja megragadni, amelyik arról a (lét)minőségről szól, amelyik – az ember emberi természetéből adódóan – mindenkinek kijár. A belga alkotmány például úgy fogalmaz, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az emberi méltósághoz megfelelően éljen. Ennek kapcsán a következő öt jogot sorolja fel⁸: 1. a munkához és a foglalkozás megválasztásához való jog, 2. a társadalombiztosításhoz való jog, 3. a megfelelő lakáshoz való jog, 4. az egészséges környezethez való jog, 5. a kulturális és a társadalmi kiteljesedéséhez való jog.⁹Ezeket a jogokat egyértelműen az emberi méltóságból, arra hivatkozva állapították meg és vezették le, ez alapján pedig érzékelhető a belga alkotmányozó azon szándéka, hogy a felsorolással nyomatékosítja az emberi méltóság „szociális jellegét”, az állam azon kötelezettségét, hogy megakadályozza, bárki a létminimum alatt legyen kénytelen élni. További példaként utalhatunk Finnország alkotmányára is, amely úgy rendelkezik, hogy aki nem képes megteremteni a méltó élethez (life of dignity) szükséges feltételeket, azok a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen eszközök biztosítására és gondoskodásra jogosultak.

⁵A Litván Köztársaság Alkotmányának 21. cikk (1) bekezdése

⁶A Litván Köztársaság Alkotmányának 21. cikk (2) bekezdése

⁷Málta Alkotmányának 32. cikke

⁸A felsorolás nem taxatív, csak példálózó.

⁹A Belga Királyság Alkotmányának 23. cikke

Ehhez a csoporthoz sorolom azokat az alkotmányokat is, amelyek ugyan ennyire konkrétan nem fejtik ki az emberi méltóságnak ezt az elemét, de bizonyos tekintetben (gazdasági/szociális) korlátként tekintenek az egyén méltóságára. Görögország alkotmányának 7. cikk (2) bekezdése például azt állapítja meg, hogy gazdasági magánkezdeményezés nem folytatható a szabadság és az emberi méltóság sérelmére. Az olasz alkotmány az állam feladataként rögzíti azon gazdasági és társadalmi akadályok megszüntetését, amelyek lényegesen korlátozzák az állampolgárainak egyenlőségét és szabadságát, illetve meggátolják a személyiség kibontakozását és a dolgozók tényleges részvételét az ország politikai, gazdasági és társadalmi életében.¹⁰ Ebből a megfogalmazásból tökéletesen kiolvasható az a felfogás, amely az egyén létminőségét összekapcsolja a szabadságával és az önmegvalósításával az emberi méltóság fogalma alatt. Ennek tükrében az olasz alkotmány 36. cikkében a méltó élet biztosításához köti a jövedelemhez és a munkához való jogot, valamint a 41. cikkben a görög alkotmányhoz hasonlóan megállapítja, hogy a gazdasági magánkezdeményezés nem károsíthatja a szabadságot és az emberi méltóságot.

Másik elhatárolási pont lehet az a funkció, amely a másokkal szembeni védelmet hangsúlyozza, vagyis azt, hogy mindenki egyenlő, ebből kifolyólag pedig senki se rendelkezhet kiváltságokkal. Maradva a mediterrán államok körében, a Portugál Köztársaság Alkotmánya 13. cikkében rögzíti, hogy minden állampolgár egyforma társadalmi ranggal rendelkezik, és a törvény előtt egyenlő. Továbbá senki sem tehet szert előjogra vagy kiváltságra, nem vonatkozik rá másról eltérő jog, nem fosztható meg semmilyen jogától, és nem mentesülhet semmilyen kötelessége alól az alkotmányban felsorolt tulajdonságok (pl. faj, neme, nyelve, vallása stb.) alapján. Észtország is egyfajta korlátként hivatkozik az emberi méltóságra, amikor rögzíti, hogy az alkotmányban felsorolt jogok, szabadságok és kötelességek nem akadályozhatják

más olyan jogokat, szabadságokat és kötelességeket, amelyek az alkotmányból erednek és többek között összeegyeztethetők az emberi méltósággal.¹¹ Németország alaptörvénye azt is meg állapítja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy saját személyiségét szabadon kibontakoztassa, amennyiben az mások jogait nem sérti, és nem ütközik az alkotmányos rendbe.¹²

Az előbbihez hasonlóan a harmadik funkció is egyfajta védelmi funkció, csak nem másokkal szemben, hanem az állammal szemben. Ehhez a csoporthoz sorolhatunk minden olyan rendelkezést, amely a kínzás, bármilyen testi fenyegetés, egészségkárosítás vagy pszichikai kényszer alkalmazásának a tiltására vonatkozik. Ugyancsak ide tartozik a külföldiek kitoloncolásának, kiadásának vagy hazairányításának tilalma, mivel ezek a rendelkezések egytől egyig hivatkoznak az emberi méltóságra mint korlátra. Ezeket a rendelkezéseket a legtöbb alkotmányban hiánytalanul megtalálhatom.

Sok alkotmány azonban külön rögzíti, hogy az emberi méltóság védelme és tiszteletben tartása az állami szervek kötelezettsége¹³, noha ez nyilvánvalónak tűnhet. Emellett több alkotmány külön rögzíti az egyéni és családi életbe való önkényes vagy törvénytelen beavatkozás elleni védelmet. A portugál alkotmány 26. cikke tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, a litván alkotmány 22. cikk (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy a törvény és a bíróság védi az egyéneket a magán- vagy családi életükbe való önkényes vagy törvénytelen beavatkozástól, valamint becsületük és méltóságuk megsértésétől. Továbbá a meggyőződés kifejezésének, illetve az információ megszerzésének és terjesztésének szabadsága csak törvényben meghatározott módon korlátozható, ha az – egyebek mellett¹⁴ – a becsület és méltóság

¹¹ Az Észt Köztársaság Alkotmányának 10. cikke

¹² A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 2. cikke

¹³ Például A Lengyel Köztársaság Alkotmányának 30. cikke.

¹⁴ A vonatkozó bekezdés továbbá az egészséget, a magánéletet és az erkölcsöt rögzíti.

¹⁰ Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 3. cikke

vagy az alkotmányos rend védelme érdekében szükséges.¹⁵ A szlovén alkotmány pedig rögzíti, hogy a büntető és polgári eljárásban, valamint a szabadságtól való megfosztás és büntetés végrehajtása idején az ember személyiségét és méltóságát tiszteletben kell tartani.¹⁶ Az ilyenfajta rendelkezések fontosak lehetnek, mert általuk egyértelműen az alkotmány szövegébe kerülnek az emberi méltóság egyes elemei, így biztosítva a feltétel nélküli érvényesülésüket, elkerülve, hogy értelmezési viták áldozataivá váljanak.

Természetesen a fentiek közül egy alkotmány több csoportba is tartozhat vagy akár mindháromba, ha olyan részletességben fejt ki az emberi méltóság tartalmát. De ha csak a belőle levezetett jogokat tekintjük, akkor mindegyik nemzeti alkotmányból tudnánk egy-egy rendelkezést kiemelni, amely beletartozna valamelyik csoportba. Ez is jól mutatja az emberi méltósághoz való jog összetettségét, kiemelt jelentőségét és a viszonyát a többi joghoz.

Konklúzió

Nem állt ugyan szándékomban az emberi méltóság témakörének kimerítő bemutatása, mivel csupán az Európai Unió nemzeti alkotmányainak csoportosítására vállalkoztam a szabályozásuk alapján, mégis úgy gondolom, hogy az ilyenfajta megközelítés is kiválóan mutatja, hogy az emberi méltóság milyen szerteágazó, mennyire mély tartalommal rendelkezik és – nem utolsó sorban – mennyire nélkülözhetetlen egy demokratikus állam életében. Az egyén méltóságának szabályozási kerete jó kiindulópont lehet az egyes alkotmányok felfogásának a feltárásához, illetve az európai trend vagy gócpontok feltérképezéséhez.

¹⁵ A Litván Köztársaság Alkotmányának 25. cikk (5) bekezdése

¹⁶ A Szlovén Köztársaság Alkotmány 21. cikke

AZ ÖRÖKKÉVALÓSÁGI KLAUZULÁK MEGÍTÉLÉSÉRŐL

Deáki Dorottya

Határtalan létezés, melynek nincsen időbeli korlátja. Az idő végtelensége, amelynek érzékelhető állapota az anyagi világ létezéséhez kapcsolódik.¹ Így szólhatnának a meghatározási kísérletek az örökkévalóság fogalmára. A gondolat jogi környezetbe történő átültetését többen a dogmatizmus megtestesülésének vélik. A jog elidegenítésének találják, ugyanis a jogi dogma – szemben például a vallással – nem az örökkévalóságnak készül.² Ebben a „síron túli kormányzás”³-ban olyan szemléletmód tűnik fel, amely mozgalmas időkben a forradalmi változásokkal szemben megkérdőjelezhető hagyományokhoz ragaszkodik, mivel nem lehet olyan „parlament, embercsoport vagy nemzedék egyetlen országban sem, amely az idők végezetéig rendelkezne az utókor megkötésének jogával, hatalmával”.⁴ Akadnak azonban olyan tényezők,⁵ melyek megteremtik az igényt arra, hogy bizonyos premisszákat, a békét, a demokráciát, a véres forradalmak útján kivívott szabadságot megváltoztathatatlanak fogadjunk el. Ezek az alapvetések alkotmányba foglalással másik arcukat mutatják: a jog kötelező erejével felruházva a pusztán politikai deklarációk szintjéről elemelkedve kikényszeríthetőek lesznek, és örökkévaló jellegüknel fogva az utókor számára érinthetetlen normaként merevítik a konstitúciókat.

Ebből a kettős természetből eredő hatások új környezetbe kerültek az Európai Unióhoz történő

csatlakozással és az egyre mélyülő integrációs folyamattal kapcsolatban. Az örökkévalósági klauzulák viselkedése így leginkább az alapító szerződések alkotmányos helyzetéből kiindulva elemezhető. A döntéshozatalhoz integrációbarát szempontból hozzáálló országok az Unió céljainak legteljesebb megvalósítása végett a hatáskörök maximális kihasználására és azok kiterjesztésére törekednek, akár a tagállami hatáskörök feláldozásával. A másik áramlat szüntelenül arra figyelmeztet, hogy az Európai Unió nem szabad, hogy föderalista állam irányába tartva eméssze fel a tagállamok szuverenitását, ezért általában felállítottak egy mezsgyét, amin túl már nem engedik meg az uniós hatáskörök terebélyesedését.⁶

Nyilvánvaló tehát, hogy az utóbbi, szuverenista irányt képviselő alkotmánybíróságok értelmezései védik legteljesebben a klauzulákat, s gördítettek akadályokat a módosításokat célzó kötelezettségvállalások ratifikálása elé.

Nem történhetett ez másként a Lisszaboni Szerződés esetében sem: a dokumentumot 2007 decemberében kezdeményezték az EU döntéshozatali eljárásának és intézményi rendszerének áramvonalasítása érdekében, valamint az Alapjogi Charta teljes körű elismerése végett.⁷ A reformszerződés útja azonban nem volt zökkenőmentes: annak szorosabb együttműködést célzó passzusai rendre fennakadtak az egyes nemzeti alkotmánybíróságok rostáin. Ezzel összefüggésben két jellemző közös volt Franciaország, Németország és a Cseh Köztársaság között: mindhárom tagállam alkotmánya rendelkezett

¹ http://wikiszotar.hu/wiki/magyar_ertelmezo_szotar/%C3%96r%C3%B6kk%C3%A9val%C3%B3s%C3%A1g (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

² <http://jesz.ajk.elte.hu/hegedus24.html> (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

³ PAINE, Thomas: Az ember jogai. Osiris – Readers International, Budapest, 1995. 15-16. o.

⁴ PAINE, 1995, 15-16. o.

⁵ http://www.constitutionalreview.gov.sl/site/Portals/1/Documents/what_is_entrenchment_clause.docx (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

⁶ BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnembben, In: Alkotmánybírószági Szemle 2010/2.90-99. o.

⁷ https://hu.wikipedia.org/wiki/Lisszaboni_szerz%C5%91d%C3%A9s (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

örökkévalósági klauzulával, s ennek jelenléte kihívást okozott a mélyülő integráció és a Lisszaboni Szerződés okán. A probléma más megközelítést kívánt az alkotmánybíróságoktól, amely értelmezések elvi tételei a többi tagállam számára is iránytűként szolgáltak a közösségi jog megítélésénél.

Az Unió működésének hatékonyabbá tételéről szóló tárgyalások 2001-ben kezdődtek, s az Európai Alkotmányt eredményezték. A dokumentum 2005-ben Franciaországban elakadt, ami nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az európai közös alkotmány koncepciója kudarcba fulladt. Három évvel azután, hogy polgáraik nemmel szavaztak, a francia kormány ismét válaszut előtt állt, ahol egy legalább akkora hatású megegyezés forgott kockán a Lisszaboni Szerződés képében. Nagy nyomás nehezedett az ország vezetésére, akik okulva a sikertelen ügödöntő népszavazásból, úgy határoztak, hogy a szerződés sorsát immáron nem kizárólag a választópolgárok kezébe adják, hanem a parlament útján ratifikálják. Az állam integrációban történő részvételére a francia alkotmány először a 1992-es módosítása nyomán rendelkezett általános felhatalmazással, amely rögzítette, hogy az ország viszonyosság alapján hozzájárul szuverenitása korlátozásához, a béke fenntartása érdekében.⁸ Az európai alapszerződéseket, mint a francia állam által vállalt nemzetközi kötelezettségeket, a ratifikálás előtt az Alkotmánytanács – erre vonatkozó indítvány esetén – jogosult megvizsgálni abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e az alkotmányossági követelményeknek.⁹

A Conseil Constitutionnel¹⁰ a vázolt szuverenista álláspontot képviseli az alapítószerződések tekintetében, ami a konstitúcióban örökkévalósági

klauzula formájában jelenik meg, hiszen „a köztársasági államforma nem lehet tárgya semmilyen módosításnak”¹¹. A kettő kapcsolatát az adja, hogy az államforma meghatározása, megváltoztathatósága vagy megváltoztathatatlansága a szuverenitás egyik legfontosabb megnyilvánulása¹². Nem elhanyagolható az sem, hogy a „köztársaság”-eszmé igen mélyen gyökeredzik a francia nemzet alkotmányos identitásában.¹³

Valós volt a kockázat, de a sikerhez az Alkotmánytanács Európa felé nyitott, együttműködő hozzáállása elvezetett, hiszen a testület már hosszú ideje kereste az egyensúlyt a francia érdek és az európai fejlődés között. A Maastrichti Szerződés ratifikálásakor már alkalmazott mérce ugyanis meg tudta válaszolni ezt a kérdést is. Különbséget tett a szuverenitás korlátozása és a szuverenitás átruházása között, s kifejtette, hogy az utóbbi csak az alkotmány revíziója révén lehetséges, ami az állam függetlenségének megszűnésével fenyegethet. Ez a különbségtétel alapozta meg a későbbiekre nézve azt, hogy melyek a konstitúció által megengedett és tiltott európai vívmányok.¹⁴ Összességében egy jellemzően rugalmas értelmezéssel fel tudta oldania záradékkal fennálló konfliktust. A testület többször nyilvánvalóvá tette, hogy az uniós kötelezettségvállalások mit sem változtatnak azon, hogy a jogrendszerük csúcsán a francia alkotmány áll, viszont azt is kifejezte, hogy az Alapjogi Charta beemelése nem sérti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeit.¹⁵

¹¹ Franciaország alkotmánya 89. cikk

¹² BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionista szemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, In: MTA Law Working Papers, 2014/51. 5. o.

¹³ NAGY Miklós: A francia republikanizmus főbb kérdései. A republikánus hagyomány a francia köztársasági rendszerekben. Szegedi Tudományegyetem, 2001. 4. o.

¹⁴ http://epa.oszk.hu/02600/02687/00001/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2010_01_165-178.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

¹⁵ FAZEKAS Flóra: A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009. 102.o.

⁸ „Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.” [Franciaország alkotmánya (1946) 15. pontja]

⁹ Franciaország alkotmánya 54. cikk

¹⁰ Alkotmánytanács

Nem mindenütt volt fenntartások nélküli az Alapjogi Charta fogadtatása. A német szövetségi alkotmánybíróság 1974-ben már hangot adott elégedetlenségének az európai alapjogvédelemről. A Solange I. néven elhíresült határozatában¹⁶ levezette, hogy amennyiben ütközés áll fenn a közösségi jog és valamely alapvető jogot garantáló alkotmányi rendelkezés között, a német alkotmányi rendelkezés érvényesül, mindaddig, amíg a közösségi intézmények megfelelő eljárásban meg nem szüntetik az ütközést.

Következésképpen ameddig a közösségi jog nem nyújt legalább a német mércének megfelelő alapjogvédelmet, addig a nemzeti jogot fogja a konfliktus feloldásában a karlsruhei testület alkalmazni. Ez a megállapítás kényszerűen előtérbe helyezte a Grundgesetzeben¹⁷ foglalt örökkévalósági klauzulát, ugyanis a 79. cikk (3) bekezdése¹⁸ hivatkozik a sérthetetlen emberi méltóságra és az elidegeníthetetlen emberi jogokra, mint olyan értékekre, melyekre módosítás nem irányulhat. Több mint 10 évig fenntartva ezt az álláspontját, a Solange II. határozatban¹⁹ már arra a mérsékeltbb következtetésre jutott, hogy amennyiben az unió alapjogvédelmi szintje csökkenne, akkor újra felélednének a Solange I.-ben rögzített megállapítások. Ilyen múltira visszatekintve kevésbé meglepő, hogy a testületnek a Lisszaboni Szerződés okán is akadt mondandója: a dokumentumra 2008-ban a német baloldal alkotmányossági vizsgálatot indítványozott, amit egész Európa „lélegzet-visszafojtva” várt, lévén a bíróság ítéletei általában kiindulópontként szoktak szolgálni a tagállamok alkotmánybíróságainak a vitás kérdések megítélésénél. A Bundesverfassungsgerichta problematikára új aspektusból világított rá.

Mindamellett, hogy bírálta az Európai Unió hatásköreinek növekedését a nemzeti szuverenitást veszélyeztetve, megállapította, hogy a szerződés demokratikus deficitet okoz, mert nem valósítja meg kielégítően a népképviselést elvét. Szerinte az Európai Parlament csak a tagállamok nemzetek feletti képviselője, ahol a választói egyenlőség kivitelezhetetlen úgy, ahogyan az a nemzetállamokban érvényesül.²⁰ Egyébiránt kiemelte, hogy a német alaptörvény örökkévalósági klauzula formájában védi a demokratikus berendezkedést, következésképpen az abban való részvételre felhatalmazó választójogot is. A súlyos érveken próbált tompítani azzal, hogy felmérte az Uniótávolságát a föderalizmustól, annak lehetséges következményeit azonban hosszú oldalakon keresztül fejtegette.²¹ Noha az ezt jóváhagyó törvénnyel szemben alkotmányossági szempontból aggályokat nem fogalmazott meg, az indokolásban érezhető erőteljes fenntartások miatt a határozat kritikusai szerint tulajdonképpen a szerződés alkotmányellenességét állította.

A Lisszaboni Szerződés befogadását időrendben vizsgálva a Cseh Köztársaság zárta a sort.²² Megjósolható volt, hogy az alapvetően euroskeptikus²³ többségű Szenátus kifogást fog emelni ellene. Vacláv Klaus államfő kemény feltételei részben Közép-Európamúltjával magyarázhatóak: míg a csatlakozó országok konszenzusát az Alapjogi Charta javarészt felölelte, addig a cseh államfő felmentést követelt alóla, arra hivatkozva, hogy (1) a Benes-dekrétumok alapján Csehszlovákiából elűzött szudétánemek kártérítési igénnyel tudnának fellépni. A másik kitétele (2) a dokumentumról

¹⁶ BVerGe 37, 271

¹⁷ Németország Alaptörvénye

¹⁸ „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.”

¹⁹ BVerGe 73, 339

²⁰ http://epa.oszk.hu/02300/02334/00038/pdf/EPA02334_Fundamentum_2009_04_148-151.pdf

(Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

²¹ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html (Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

²² http://kitekinto.hu/europa/2009/10/02/lisszaboni_jatek_ki_nevet_a_vegen/#.VtwhmpzhC00

(Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

²³ Az euroszepticismus olyan politikai nézetrendszer, amely kritikusan szemléli az Európai Uniót és annak intézményeit a mélyülő integráció szempontjából.

szóló ír népszavazás pozitív kimenetele volt, amely először sikertelenül végződött. A Szerződést magátcseh képviselők kezdeményezése juttatta el a prágai alkotmánybírósághoz, amelynek döntése (3) képezte Klaus harmadik feltételét. Az aggályok hasonlóak voltak a többi tagállaméhoz: észrevételeik alapján az Unió „szuperállami” szerepre tör, ebben az esetben pedig a nemzeti kompetenciák uniós szintre történő átruházása ellentmond az alkotmánynak. Mindezek mellett előtérbe került Vacláv Havel ex államfő korábbi álláspontja is, aki ellentét esetén elfogadhatónak tartotta volna a cseh alkotmány módosítását a feszültség feloldására²⁴, amivel valójában a megváltoztathatatlansági záradék²⁵ módosítását implementálta. A dilemmák közepette megszületett a támogató álláspont egy újabb ír népszavazás keretében és a cseh alkotmánybíróság részéről is. A testület az érvelését több irányból is igyekezett elválasztani a Bundesverfassungsgericht határozatától. Egyrészt megállapította, hogy csak azokat a kompetenciákat fogja a későbbiekben esetről esetre vizsgálni, amelyek érinthetik záradékértelmezését. Álláspontja szerint az Európai Parlament képviseleti rendszere nem minősül a demokráciát alapjaiban megrengető működésnek. Fontos szemléletbeli különbség, hogy az átadott és megosztott hatáskörökre sem úgy tekint, mint a szuverenitást potenciálisan csorbító okokra, hanem inkább a tagállamok közötti hatékony működéshez szükséges megerősítésre.²⁶ Az utóbb esedékes Európa-csúcson Csehország a kívánt felmentést megkapta az Charta alól, így a tagállam utolsóként, 2009 novemberében aláírta az egyezményt.²⁷

Okulva a hosszú ratifikációs eljárásból, a Velencei Bizottság²⁸ a folyamat lezárásaként jelentést tett közzé, melyben az egyes alkotmánymódosítási módszerekről mutatott be összehasonlító elemzést, felhívva a figyelmet az ezekben rejlő veszélyekre.²⁹ Őva intett a túl merev vagy szükségtelenül rugalmas szabályozásról³⁰, széleskörű konszenzust és nyilvános párbeszédet javasolt a reformokhoz³¹, valamint az örökkévalósági klauzulák restriktív értelmezését adta iránymutatásul³².

Ezen kiragadott történések a tagállami alkotmányozás részleteit mutatták be, azon törésvonalak mentén, ahol a jövőbeli problémák felmerülhetnek. Ahogyan a leírtak is szemléltetik, a klauzulák megítélése, alkotmányokban betöltött szerepe összetett probléma. Viselkedésük sokszínű, a demokrácia védelmét és megvalósulását biztosító mechanizmusokról pedig az adott nemzet történelmével együtt olvasva mutatnak teljes képet.

²⁴ http://kitekinto.hu/europa/2008/09/08/a_cseh_alkotman_ybirosag_megkezdi_a_lisszaboni_szerzdes_vizsgalatat/#.Vtd_MiZzhC00(Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

²⁵ Csehország alkotmánya 9. § (2) bekezdés

²⁶ TATHAM, Allan F.: Central European Constitutional Courts in The Face of EU Membership: The Influence of the German Model in Hungary and Poland. Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 132. o.

²⁷ <http://www.eph.org/a/4958>

(Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

²⁸ A Velencei Bizottság az Európa Tanács szerve. Fő tevékenysége az alkotmányozási tanácsadás a tagállamok számára. A Bizottság egy-egy konkrét probléma megvizsgálására általában kijelöl egy szűkebb körű rapportőr-csapatot. A rapportőrök megbeszéléseket folytatnak az adott országban, majd megfogalmazzák véleményüket és javaslatukat. A Velencei Bizottság ajánlásai nem kötelezőek a nemzetközi jog alapján, de a tagállamok általában követik azokat.

²⁹ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)

(Utolsó letöltés ideje: 2016. február 28.)

³⁰ u.o. 239. pont

³¹ u.o. 15. pont

³² u.o. 250. pont

A STÁTUSJOGOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ EGYES TAGÁLLAMAINAK ALKOTMÁNYAIBAN

Kiripolszky Michaela

Bevezető gondolatok: a státusjogok mibenléte

Az állampolgárság jogintézményéhez számos jog és kötelezettség kapcsolódik. Létrejöttével a személy közjogi státushoz jut, mely státusjogokból és közjogi kötelezettségekből áll. A státusjogok az állami szuverenitással összefüggésben határozzák meg az állampolgár jogi helyzetét. Elhelyezhetők az alapvető jogok rendszerében, de más alapjogokhoz képest rendelkeznek néhány sajátossággal: címzettjük csak állampolgár lehet, mivel nem az emberi létből, hanem az állampolgárság tényéből következnek; jogi természetüket a szuverenitás gyakorlásának követelményei határozzák meg; katalógusuk megalkotásakor az egyes államok alkotmányaiból kell kiindulni, de számos státusjogról külön jogszabályok rendelkeznek; alanyi jogok, korlátozásuk időtartamát tekintve legfeljebb ideiglenes, tartalmát tekintve kizárólag alkotmányjogi és büntetőjogi lehet.

Az alkotmányjogban még nem elfogadott a státusjogok önálló jogcsoportként való értelmezése, noha egyes szerzők, például Rácz Attila¹ szerint a státusjogi szemlélettel megelőzhető lenne a jogszabály személyi hatályának pontatlan megjelöléséből következő ellentmondásos jogalkalmazás. Emellett e jogok az állam saját polgára és a területén tartózkodó külföldiek és hontalanok megkülönböztetése szempontjából kiemelkedő jelentőségűek, hiszen az emberi jogi egyezmények alapján nem lehet különbséget tenni az állam saját polgára és a külföldiek között, így az alkotmányok általában a területen élés vagy tartózkodásténye alapján

határolják el a két csoportot. Az ebből adódó bizonytalanságot a státusjogok küszöbölhetik ki azáltal, hogy a státust, azaz a jogállást tekintik viszonyítási alapnak.²

Státusjogok az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban

Az egyes államok állampolgárainak státusjogi katalógusa az adott államok alkotmányaiból kiindulva alkotható meg, ám a jogcsoport ennél jóval tágabb. Jelen cikkben az Európai Unió 28 tagállamának alkotmányi szinten megjelenő szabályozását vizsgálom, egyéb jogszabályok vizsgálatára nem térek ki.

Az Európai Unió tagállamai közül 27 rendelkezik kartális alkotmánnyal, a továbbiakban ezeket hasonlítom össze. Az összehasonlítás során azt vizsgálom, hogy az egyes alkotmányok³ rendelkeznek-e a következő státusjogokról, és ha igen, milyen mértékben fejtik ki ezeket⁴:

- Jog az állam állampolgárságához,
- Jog a nemzeti és etnikai kisebbségi státushoz,

² FÜRÉSZ Klára: Az állampolgárság és a státusjogok. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 266–267. o.

³ Az egyes alkotmányok hatályos változatát a www.constituteproject.org-ról töltöttem le 2015. október 30-án. Magyarország Alaptörvényét magyar, a többi tagállam alkotmányát angol nyelven olvastam.

⁴ A státusjogok ezen felsorolását Fürész Klárától kölcsönöztem, ám némileg módosítottam. Fürész a státusjogok között említi a szociális státus fenntartásához és az állampolgársági regisztrációhoz való jogot is, ám ezeket általában nem alkotmányi szinten szabályozzák, így jelen cikkben ezeket nem vizsgálom. Nem tárgyalom a védelemhez való jogot sem, hiszen az Európai Unió tagállamai az Unió minden állampolgárát megvédik, ha törvényes külföldi tartózkodása esetén erre rászorul, így ez az Európai Unió állampolgárainak státusjogai közé sorolható.

¹ Rácz Attila: Alapvető jogok és kötelességek. Főiskolai jegyzet, Budapest, 1998.

- Jog az államterületen való tartózkodáshoz, az államterület elhagyásához és a hazatéréshez,
- Jog a közügyek gyakorlásához⁵.

Jog az állam állampolgárságához

Az adott állam állampolgárságához való jog a vérségi elvet követő országokban általában annak a gyermeknek a státuszjoga, akinek legalább az egyik felmenője az állam állampolgára. Ez a jog magában foglalja továbbá az állampolgársággal való rendelkezés jogát, mindenekelőtt azt, hogy az egyén lemondhat állampolgárságáról. Utóbbit az egyes országok az állampolgárságról szóló törvényeikben szabályozzák, így ennek vizsgálatára nem térek ki.

A magyar Alaptörvény a G) cikk (1) bekezdésében ismerteti az állampolgársághoz való jogot: „Születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár”. Hasonló rendelkezés található Bulgária⁶, Észtország⁷, Finnország⁸ és Lengyelország⁹ alkotmányában. Ezek rögzítik, hogy születésével állampolgársága keletkezik annak, akinek legalább az egyik szülője az adott állam állampolgára. A litván alkotmány¹⁰ szerint az állampolgárság keletkezhet születéssel és megszerezhető egyéb, jogszabályban meghatározott módokon, ám azt, hogy a születéssel való keletkezésnek milyen feltételei vannak, nem fejt ki. Írország alkotmánya¹¹ negatív meghatározást alkalmaz: senki nem ír állampolgár, aki Írország és a hozzá tartozó szigetek és tengerek területén születik, és születése pillanatában az egyik szülője sem ír állampolgár, hacsak jogszabály másként nem rendelkezik. Görögország¹² és Portugália¹³ alkotmánya úgy fogalmaz, hogy mindenki állampolgár, aki eleget

tesz az állampolgárság törvényben meghatározott feltételeinek. A belga¹⁴, a holland¹⁵, a luxemburgi¹⁶, a máltai¹⁷, a spanyol¹⁸, a cseh¹⁹, a szlovák²⁰, a szlovén²¹, a román²² és a horvát²³ alkotmány előírja, hogy az állampolgárság megszerzéséről, megtartásáról és elvesztéséről külön jogszabályok rendelkeznek, a születéssel való keletkezés elvét azonban nem tartalmazzák. Ausztria²⁴ és Olaszország²⁵ alkotmánya az állampolgárok egyenlőségéről szól, ám a születéssel való keletkezésről nem rendelkezik, ahogy Svédország, Ciprus és Németország alkotmánya sem. Dánia, Lettország és Franciaország alkotmánya egyáltalán nem említi az állampolgárságot.

Jog a nemzeti és etnikai kisebbségi státushoz

A nemzeti és etnikai kisebbségek az állampolgárok azon csoportjai, melyek a lakosság többségétől saját nyelvük, kultúrájuk és hagyományaik szerint különböznek, és akiket e különbségeken alapuló önazonosságtudat és összetartozás kapcsol össze²⁶. Státuszukat általában az egyes nemzeti alkotmányok ismertetik, egyéni és kollektív jogokkal ruházzák fel őket.

Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetét az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése szabályozza: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.”

A kisebbségi kultúra és nyelv gyakorlásáról és védelméről szóló rendelkezést a legtöbb olyan

⁵ A téma terjedelme külön cikket igényel, ezért csak az említés szintjén térek ki rá.

⁶ Bulgária Alkotmánya, 25. cikk (1) bekezdés

⁷ Az Észt Köztársaság Alkotmánya, II. fejezet 8. cikk

⁸ Finnország Alkotmánya, I. fejezet 5. cikk

⁹ Lengyelország Alkotmánya, 34. cikk (1) bekezdés

¹⁰ A Litván Köztársaság Alkotmánya, 12. cikk (1) bekezdés

¹¹ Írország alkotmánya, 9. cikk (2) bekezdés

¹² Görögország Alkotmánya, 4. cikk (3) bekezdés

¹³ A Portugál Köztársaság Alkotmánya, 4. cikk

¹⁴ A Belga Királyság Alkotmánya, II. cím 8. cikk

¹⁵ A Holland Királyság Alkotmánya, 2. cikk (1) bekezdés

¹⁶ Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya, 9. cikk

¹⁷ Málta Alkotmánya, 22. cikk (1) bekezdés

¹⁸ Spanyolország Alkotmánya, 11. cikk (1) bekezdés

¹⁹ A Cseh Köztársaság Alkotmánya, 12. cikk (1) bekezdés

²⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 5. cikk (1) bekezdés

²¹ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya, 12. cikk

²² Románia Alkotmánya, 5. cikk (1) bekezdés

²³ Horvátország Alkotmánya, 9. cikk

²⁴ Az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye, 7. cikk (1) bekezdés

²⁵ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 3. cikk (1) bekezdés

²⁶ FÜRÉSZ, 2007, 267. o.

alkotmány tartalmaz, mely kitér a kisebbségek jogaira. Ennek megfelelően a bolgár alkotmány²⁷ biztosítja a jogot az etnikai hovatartozásnak megfelelő kultúra terjesztésére, Olaszország alkotmánya²⁸ szűkszavúan annyit rögzít, hogy védi az egyes nyelvi kisebbségeket, és Svédországnak²⁹ is csak annyiról rendelkezik, hogy joguk van kultúrájuk és nyelvük gyakorlására és fejlesztésére.

Észtország alkotmánya³⁰ ennél tovább lép, és meghatározott feltételek teljesülése esetén az anyanyelvű ügyintézéshez való jogot is garantálja, ugyanis előírja, hogy kultúrájuk védelme érdekében a nemzeti kisebbségek szervezeteket alapíthatnak, valamint azokon a településeken, ahol arányuk eléri a lakosság ötven százalékát, jogosultak ügyeiket saját nyelvükön intézni. Az osztrák alkotmányban³¹ is szerepel, hogy különböző jogszabályok a nyelvi kisebbségek számára az államnyelven kívül más nyelvek használatát is lehetővé teszik, valamint az is, hogy Ausztria etnikai kisebbségeinek nyelvét, kultúráját tisztelik, létezésüket és megmaradásukat segítik.

Néhány alkotmány a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát is biztosítja. Ilyen Lengyelországnak³², mely garantálja a nyelvhasználati jogokat, a kultúra fejlesztését, oktatási, kulturális és vallási intézmények alapítását, valamint a kulturális identitásukkal kapcsolatos kérdések rendezésében való szerepvállalást. A litván alkotmány³³ lehetővé teszi az etnikai csoportok számára nyelvük, kultúrájuk és hagyományaik gyakorlását, megállapítja, hogy joguk van függetlenül rendelkezni kulturális és oktatási ügyekben, valamint arról is intézkedik, hogy az államnak kötelessége segíteni őket.

Különösen érdekesek annak a két országnak a rendelkezései, ahol a legnagyobb arányban fordul

elő magyar kisebbség. A román alkotmány³⁴ kiemeli, hogy az állam garantálja a nemzeti kisebbségek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási hovatartozásuk megőrzéséhez, kifejezéséhez és fejlesztéséhez, valamint az anyanyelvű oktatáshoz való jogukat is biztosítja, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy jogaik nem eredményezhetik a nemzeti kisebbséghez nem tartozókkal szembeni diszkriminációt. Ilyen kitétel a többi európai alkotmány közül csak a szlováknak³⁵ fordul elő. Ez a preambulumban az állam területén élő nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként jelöli meg, valamint garantálja az anyanyelvű oktatáshoz való jogukat, a hivatalos érintkezés során való nyelvhasználat jogát, illetve részvételt a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések megvitatásában. Emellett a román alkotmányhoz hasonlóan előírja, hogy ezen rendelkezések nem vezethetnek a nemzeti kisebbségekhez nem tartozó állampolgárok diszkriminációjához, és azt is hozzáteszi, hogy az ország területi integritásának megbontását sem eredményezhetik.

Néhány alkotmány megnevezi a területén nagyobb arányban élő kisebbségeket. Ilyen a finn³⁶, mely a számikat és a romákat nevesíti, de más csoportok számára is biztosítja a jogot a saját nyelv és kultúra fejlesztésére, valamint a szlovén³⁷, mely a magyar és olasz nemzeti kisebbségeket konkretizálja, az ő jogaikat védi és garantálja. Az ország történelmi háttéréről szóló fejezetben a horvát alkotmány³⁸ is felsorolja az állam területén élő nemzeti kisebbségeket, és rögzíti, hogy ugyanolyan jogosultságokkal rendelkeznek, mint a horvát nemzetiségűek. Később³⁹ ezt megerősíti, és hozzáteszi, hogy a jogszabályban meghatározott módon joguk van képviseltetni magukat a parlamentben, valamint nyelvük használata és kultúrájuk védelme is garantált.

²⁷ Bulgária Alkotmánya, 54. cikk (1) bekezdés

²⁸ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 6. cikk

²⁹ A Svéd Királyság Alkotmánya, 2. cikk

³⁰ Az Észt Köztársaság Alkotmánya, 50., 51., 52. cikk

³¹ Az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye, 8. cikk

³² Lengyelország Alkotmánya, 35. cikk

³³ A Litván Köztársaság Alkotmánya, 37. cikk és 45. cikk

³⁴ Románia Alkotmánya, 6. cikk és 32. cikk (2) bekezdés

³⁵ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, Preambulum és 34. cikk

³⁶ Finnország Alkotmánya, I. fejezet 17. cikk

³⁷ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya, 5. cikk

³⁸ Horvátország Alkotmánya, Preambulum

³⁹ Horvátország Alkotmánya, 15. cikk

Ciprus, Görögország, Dánia, Franciaország, Belgium, Hollandia, Írorság, Luxemburg, Málta, Portugália, Spanyolország, Csehország és Németország alkotmánya nem szól a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről, s utóbbi az alkotmányban kifejtett jogok és szabadságok felsorolásánál is a németek megnevezést használja.

Jog az államterületen való tartózkodáshoz, az államterület elhagyásához és a hazatéréshez

Az állampolgároknak joguk van az állam felségterületén való háborítás mentes tartózkodáshoz. Mivel a jogállam nem ismeri a száműzetés intézményét, az Európai Unió tagállamaiban érvényesül a kiutasítás tilalma.

A külföldre utazáshoz való jog, amely magába foglalja az államterület szabad elhagyásának jogát, korlátozható emberi jog, ám a hazatérés jogának biztosításával és a korlátozás természetétől függően státuszjoggá válik. Ide tartozik az úti okmány birtoklásához való jog, melyet utazási tilalmak esetében tagadhatnak meg, ám a szabad mozgás akadályainak megszűnésével visszaáll. Ide sorolható a kivándorlás joga is, mely az államterület végleges elhagyását jelenti. Ez az állampolgári státust nem érinti.⁴⁰

A magyar állampolgár ezen státuszjogai az Alaptörvény XIV. cikkében jelennek meg: *„Magyar állampolgár Magyarországra területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet.”*

Azt, hogy az állampolgárnak joga van az állam területén való szabad mozgáshoz, lakóhelye és tartózkodási helye megválasztásához, szinte az összes tagország alkotmánya tartalmazza, s a rendelkezések csak a korlátozás mértékében térnek el.

Bulgária alkotmánya⁴¹ előírja, hogy mindenkinek joga van kiválasztani lakóhelyét, meghatározni tartózkodási helyét az állam területén belül, valamint elhagyni az országot. E jogokat csak nemzetbiztonsági és egészségügyi

érdekek, valamint más állampolgárok jogai korlátozhatják. Az alkotmány a bolgár állampolgároknak biztosítja a hazatérés jogát. Ugyanilyen szabályozást tartalmaz Litvánia alkotmánya⁴² is. Hasonlóan rendelkezik a ciprusi alkotmány⁴³, ám ez a kiutasítás tilalmát is tartalmazza, s a mozgásszabadság korlátozásának tekintetében kissé eltér a bolgártól és a litvántól: szabályozása szerint ez a jog csak a közegészség érdekében és bűncselekmény elkövetése miatt korlátozható. Horvátország alkotmánya⁴⁴ csak a korlátozó rendelkezések tekintetében különbözik, melyek szerint e jogok csak a jogrend, az egészség, valamint mások jogainak és szabadságainak megóvása érdekében korlátozhatók. A finn alkotmány⁴⁵ hasonló jogokat biztosít állampolgárainak, mint az előzőek. A korlátozásokat nem részletezi, csak annyit mond, hogy a mozgásszabadság korlátozása a jogszabályban meghatározott esetekben lehetséges. A kiutasítás tilalmának tekintetében a többi tagállam alkotmányától eltérően rendelkezik, ugyanis rögzíti, hogy az ország területéről törvényben meghatározott esetekben finn állampolgár is kiutasítható, de csak akkor, ha emberi jogai nem sérülnek. Lettország alkotmánya⁴⁶ ugyanilyen formában biztosítja és korlátozza e jogokat.

A lengyel alkotmány⁴⁷ mindenki számára biztosítja a mozgásszabadság, a lakóhely szabad megválasztásának és az ország elhagyásának jogát. Megállapítja, hogy lengyel állampolgár nem utasítható ki Lengyelország területéről, s hazájába bármikor visszatérhet. Hozzáteszi még, hogy mindenki, akinek lengyel származása bizonyított, letelepedhet Lengyelország területén. Olaszország alkotmánya⁴⁸ biztosítja, hogy a törvény által egészségügyi vagy biztonsági okokból megjelölt területek kivételével minden állampolgár szabadon mozoghasson és tartózkodhasson az ország területének bármely részén. Kijelenti továbbá,

⁴² A Litván Köztársaság Alkotmánya, 32. cikk

⁴³ Ciprus Alkotmánya, 13. és 14. cikk

⁴⁴ Horvátország Alkotmánya, 32. és 33. cikk

⁴⁵ Finnország Alkotmánya, 9. cikk

⁴⁶ A Lett Köztársaság Alkotmánya, 97. és 98. cikk

⁴⁷ Lengyelország Alkotmánya, 52. cikk

⁴⁸ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya, 16. cikk

⁴⁰ FÜRÉSZ, 2007, 268–269. o.

⁴¹ Bulgária Alkotmánya, 35. cikk

hogy ez a jog politikai okok miatt nem korlátozható, és hogy az állampolgároknak joguk van az országot szabadon elhagyni és oda visszatérni. Ugyanilyen jogokat tartalmaz Románia alkotmánya⁴⁹, ám a korlátozásokat nem sorolja fel, csak arra utal, hogy jogszabály által lehetségesek korlátozások.

Szlovákia alkotmánya⁵⁰ is mindenki számára garantálja a tartózkodási hely szabad megválasztását és a mozgás szabadságát, s a többi alkotmányhoz hasonlóan előírja, hogy az ország területén jogosan tartózkodók szabadon elhagyhatják az országot. Ezeket a szabadságokat törvény korlátozhatja az állam biztonsága, a közrend fenntartása, az egészségvédelem vagy mások jogainak és szabadságainak védelme, valamint a tagállamok alkotmányai közt egyedülálló módon, egyes területeken a természetvédelem érdekében. Az állampolgárokat nem lehet hazájuk elhagyására kötelezni, és külföldről bármikor hazatérhetnek. A szlovén alkotmány⁵¹ szerint is mindenkit megillet a szabad mozgás és tartózkodás joga, és az állampolgár az országba bármikor visszatérhet. Ez alól törvényben lehet kivételeket megállapítani, például korlátozni lehet a mozgásszabadságot büntetőeljárás lefolytatása, fertőző betegség terjedésének megakadályozása, valamint a közrend biztosítása érdekében.

Észtország alkotmánya⁵² garantálja az államterületen való szabad mozgás és a tartózkodási hely megválasztásának jogát, ám több korlátozó rendelkezést tartalmaz: más állampolgárok jogai, nemzetbiztonság, természeti katasztrófák, járványok, környezetvédelem, annak biztosítása, hogy egy kiskorú ne maradjon felügyelet nélkül, avagy bűncselekmények miatt. Rögzíti, hogy mindenkinek joga van elhagyni Észtország területét, s ez a jog csak bűncselekmény miatt korlátozható, valamint észt állampolgár nem utasítható ki Észtország területéről és joga van az

állam területén való letelepedéshez. Málta alkotmánya⁵³ biztosítja állampolgárainak az országon belüli mozgás és a lakóhely megválasztásának, valamint az ország elhagyásának és az ország területére történő belépésnek a jogát, s az észtnél hosszabban taglalja a kivételeket: elítéltek fogva tartása, honvédelem, közbiztonság, közrend, közerkölcs, köznyugalom, közegészség fenntartása, köztisztviselők mozgásának és letelepedési szabadságának korlátozása, törvényben meghatározott feladat teljesítésének kötelezettsége.

A görög alkotmány⁵⁴ a többitől eltérően fogalmaz, ám rendelkezéseinek tartalma más tagállamokéval megegyező: tiltja a görög állampolgárok szabad mozgását, ki- és belépését korlátozó intézkedéseket, ha azok nem bűncselekmény elkövetése vagy vészhelyzet esetén történnek. Németország alkotmánya⁵⁵ ennél sokkal szűkszavúbb, csak arra utal, hogy a németeknek joguk van a szövetségi területen való szabad mozgáshoz. A korlátozásokat azonban már hosszabban taglalja: a szabad mozgáshoz való jogot csak a törvényben meghatározott módon lehet korlátozni, és csak a kellő életfeltételek hiánya, valamely tartomány demokratikus alaprendjének veszélyeztetésének elhárítása, járvány elleni harc, természeti katasztrófa, az ifjúság erkölcsi romlása elleni harc vagy bűncselekmény megelőzése érdekében. A svéd alkotmány⁵⁶ sem fejt ki hosszan e jog tartalmát, csupán annyiról rendelkezik, hogy a svéd állampolgárok számára biztosított a mozgásszabadság a területen belül, valamint a terület elhagyásának szabadsága.

A portugál alkotmány⁵⁷ minden állampolgár számára biztosítja a helyváltoztatás és szabad letelepedés jogát az ország területének bármely részén. Hasonlóképpen garantálja az áttelepülés, az ország területének elhagyása, valamint a visszatérés jogát is. Érdekes, hogy kivételeket nem

⁴⁹ Románia Alkotmánya, 25. cikk

⁵⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 23. cikk

⁵¹ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya, 32. cikk

⁵² Az Észt Köztársaság Alkotmánya, 34., 35. és 36. cikk

⁵³ Málta Alkotmánya, 44. cikk

⁵⁴ Görögország Alkotmánya, 5. cikk (4) bekezdés

⁵⁵ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 11. cikk

⁵⁶ A Svéd Királyság Alkotmánya, 9. cikk

⁵⁷ A Portugál Köztársaság Alkotmánya, 44. cikk

nevez meg. A spanyol alkotmány⁵⁸ garantálja állampolgárai számára a lakóhely szabad elhagyásának és az ország területén való szabad mozgásnak a lehetőségét, csakúgy, mint az ország elhagyásához és a visszatéréshez való jogot. Előírja, hogy e jogok nem korlátozhatók politikai vagy ideológiai szempontból. Azt, hogy milyen esetben korlátozhatók, a portugálhoz hasonlóan nem fejti ki.

Ausztria, Csehország, Dánia, Írország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Belgium alkotmánya ezt a státuszjogot nem fejti ki.

Jog a közügyek gyakorlásához

A közügyek gyakorlásához való jog biztosítja, hogy az állampolgár ne csak tárgya, hanem alanya is legyen a hatalom gyakorlásának. Ez magában foglalja a törvényhozó hatalom létrehozására irányuló aktív és passzív választójogot és az ezzel kapcsolatos részjogosítványokat, például a jelöltajánlást, de ide tartozik még az önkormányzás joga, a testületi tisztség viselésének joga, a közvetlen demokrácia különböző formáinak gyakorlása országos és helyi szinten, valamint a közhivatal-viselés joga.

E jog a státuszjogok tárgyalása során elengedhetetlen, ám mivel mind a választójog, mind pedig a közvetlen demokrácia témaköre túlmutat témámon és az egyes alkotmányok hosszan taglalják ezen jogok gyakorlásának feltételeit és lehetőségeit, jelen cikkben nem térek ki rájuk.

Összegzés

A cikkben vizsgált jogcsoport rendkívül tág, az egyes országok alkotmányai nem tartalmazzák az állampolgáraikat megillető összes státuszjogot, hiszen azok külön jogszabályokban is megjelenhetnek.

A 27 vizsgált alkotmányból az állampolgárság születéssel való keletkezésének jogáról mindössze 7, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 14, az állam területén való tartózkodáshoz, az állam elhagyásához és a visszatéréshez való jogról pedig 19 alkotmány rendelkezik. A születéssel való keletkezés jogát tartalmazó alkotmányok ezen rendelkezései csaknem megegyeznek, s a mozgásszabadságra vonatkozó jogok is csak a korlátozások terjedelmének tekintetében térnek el. A legnagyobb különbségek a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó állampolgárok jogállásában mutatkoznak. Ennek oka az alkotmányok terjedelmén kívül a történelmi háttér, erre utalnak Finnország, Románia, Szlovákia, Horvátország és Szlovénia alkotmányában található rendelkezések.

Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az egyes állampolgárok státuszjogairól, a külön jogszabályokat is vizsgálnunk kell, ám ebből az összehasonlításból is kitűnik, hogy az uniós tagállamok szabályozása egyes kérdésekben, mint például a nemzeti és etnikai kisebbségek helyzete, a nemzetközi egyezmények szabta kereteken belül ugyan, de mégis széles skálán mozog.

⁵⁸ Spanyolország Alkotmánya, 19. cikk

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA INTÉZMÉNYEI (NÉPSZAVAZÁS, NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS ÉS NÉPI VÉTÓ) AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK ALKOTMÁNYAIBAN

Bakos Rebeka

Írásom célja, hogy bemutassam a közvetlen demokrácia intézményeinek alkalmazását, rámutassak annak lehetséges céljaira az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban és arról egy általános képet adjak. Vizsgálódásom tárgyát kizárólag a nemzeti alkotmányok képezték.¹

A közhatalom gyakorlásának két alapformáját különböztetjük meg: a képviseleti és a közvetlen demokráciát. A közvetlen demokrácia esetében az állampolgárok személyesen vesznek részt a törvényhozásban, illetve a közügyek vitelében. Ennek nagy hirdetője volt Rousseau is, aki úgy vélte: „*a közakarat legfőbb hatósága a törvényhozás, de minthogy az akarat nem képviselhető, törvény sem születik, ha a nép nem hagyja közvetlenül jóvá*”². A képviseleti demokrácia meghatározó képviselője, Montesquieu, A törvények szelleméről című munkájában kifejti, hogy a törvényhozó hatalom a nép egészét illeti, de a közvetlen törvényhozás a nagyméretű államokban nem megvalósítható, így a nép törvényhozó hatalmát képviselők útján kell, hogy gyakorolja. A polgári fejlődés végül a képviseleti demokrácia győzelmét hozta, amely mellett a közvetlen demokrácia intézményei kiegészítő, korrigáló szerepet töltenek be.³

A mai parlamentáris rendszerek nagy kérdése, hogy mekkora teret engedjenek a közvetlen demokrácia intézményeinek, alkalmazzák-e és milyen szabályozással a népszavazás, a népi kezdeményezés vagy a népi vétó intézményét. Ennek oka, hogy ezek korlátozzák a parlament, illetve az önkormányzatok hatáskörét és jogait, továbbá a képviseleti demokrácia működését is képesek veszélyeztetni. Az elővigyázatosság kialakulásában közrejátszanak a negatív történelmi tapasztalatok is (francia, német), az államfő által kezdeményezett referendumok a képviseleti elvet semmibe vevő manipulált formáival kapcsolatosan. Ugyanakkor a közvetlen demokrácia intézményei mellett szóló érv, hogy növelik a döntések legitimitását, ideális esetben tükrözik a valódi népakaratot és közérdeket, illetve lehetővé teszik, a minél teljesebb állampolgári részvételt.⁴

A közvetlen demokrácia szerepe, felhasználási köre és funkciója az egyes államok esetében eltérő képet mutat. Érvényesülése az egyes alkotmányokban többféle szempont szerint figyelhető meg.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az európai uniós tagállamok közül csupán Olaszország alkotmánya biztosítja az állampolgárok számára a népi vétó intézményét, vagyis a választók petíciós joggal rendelkeznek a parlament által elfogadott és közzétett törvényekkel kapcsolatban, referendumot

¹ Mivel az Egyesül Királyság nem rendelkezik írott alkotmánnyal, így azt nem vettem figyelembe vizsgálatom során.

² DEZSŐ Márta: Népszavazás és népi kezdeményezés. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 178-180. o.

³ DEZSŐ, 2007, 175-176. o.

⁴ KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: Enyedi Zolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhazsnú Alapítvány és a Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 39. o.

kezdeményezhetnek, és megvétőzhatják azokat. Olaszország a népi vétó mellett a közvetlen demokrácia másik két intézményét is beépítette alkotmányába. A sorban következők azok az államok, melyek csak a népszavazást és a népi kezdeményezést alkalmazzák, ezek: Ausztria, Litvánia, Lettország, Németország, Portugália, Spanyolország, Szlovénia, Románia. Ehhez képest Finnország, Franciaország, Luxemburg, Bulgária, Dánia, Csehország, Észtország, Görögország, Írország, Lengyelország, Málta, Horvátország, Svédország és Szlovákia csupán a népszavazást intézményesítette.⁵ Végül Belgium, Hollandia és Ciprus alkotmányából az olvasható ki, hogy sem a népi vétónak, sem a népi kezdeményezésnek, sem a népszavazásnak nem engednek teret.

A továbbiakban az országos népszavazással foglalkozom részletesebben, mivel az előbbi áttekintésből is látszik, ez a legbevetettebb a közvetlen demokráciát megvalósító intézmények közül.⁶ Az egyes tagállamok alkotmányi szintű referendum szabályozása más és más, mind kidolgozottságában, mind alkalmazási körében. A következőkben a népszavazás tárgyát és tiltott tárgyköröit, valamint a kezdeményezők körét vizsgálom.

⁵ Olaszország alkotmánya 75. cikk (1) bekezdés, 71. cikk (2) bekezdés 138. cikk; Ausztria alkotmánya 41. cikk (3) bekezdés, 43. cikk; Litvánia alkotmánya 9. cikk, 68. cikk; Lettország alkotmánya 72. cikk, 78. cikk; Németország alkotmánya 29. cikk (3)-(4) bekezdés, Portugália alkotmánya 167. cikk; Spanyolország alkotmánya 87. cikk (3) bekezdés, 92. cikk (1) bekezdés; Szlovénia alkotmánya 88. cikk, 90. cikk; Románia alkotmánya 74. cikk, 90. cikk; Finnország alkotmánya 53. cikk; Franciaország alkotmánya 11. cikk; Luxemburg alkotmánya 41. cikk 7. pont; Bulgária alkotmánya 10. cikk; Dánia alkotmánya 29. cikk (2) bekezdés; Csehország alkotmánya 10.a. cikk (2) bekezdés; Észtország alkotmánya 56. cikk; Görögország alkotmánya 44. cikk; Írország alkotmánya 47. cikk; Lengyelország alkotmánya 125. cikk; Málta alkotmánya 66. cikk (3) bekezdés; Horvátország alkotmánya 86. cikk; Svédország alkotmánya 4. cikk; Szlovákia alkotmánya 93. cikk.

⁶ Németországot ugyan a többi országgal együtt vizsgáltam, azonban esetében nem beszélhetünk országos népszavazásról. Németország alkotmánya, egyetlen esetben, az ország területének újrafelosztásával kapcsolatban ismeri el (29. cikk) a népszavazás intézményét, s ebben az esetben is csak az érintett területek lakosságának lehet szavazni.

Általánosságban megállapítható, hogy a népszavazást valamely országos jelentőségű, legtöbb esetben a törvényhozás terrénumbába tartozó ügyben tartják, vagy egy törvényjavaslatot terjesztenek népi véleményezésre. Alkalmazásának speciális eseteire is láthatunk azonban példát. Számos állam alkalmazza a népszavazás intézményét mint az alkotmány elfogadásának vagy módosításának érvényességi kellékét. Vannak olyan országok, amelyek az alkotmány bármely nemű módosítása esetén, annak elfogadását népszavazáshoz kötik, vannak olyan államok, melyek csak bizonyos, az alkotmány meghatározott részeinek módosítása esetén teszik azt kötelezővé. Ide sorolható: Ausztria, Dánia, Észtország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Spanyolország, Málta, Románia, Franciaország.⁷ Másoknál, mint opció jelenik meg a népszavazás, vagyis az alkotmány lehetőséget biztosít egy alkotmány elfogadása vagy módosítása esetén, annak legitimitásának megerősítésére az állampolgárok által, de nem kötelező érvényességi kellék. Az utóbbi modellt követi: Svédország, Szlovénia, Horvátország, Olaszország, Lengyelország.⁸

Arra nem vállalkoztam, hogy pontos képet alkossak arról, hogy az egyes tagállamok pontosan mely tárgykörökben tiltják a népszavazást. A tiltott tárgykörök vonatkozásában csak azon államokra térek ki, melyek alkotmánya kifejezetten „tiltott tárgykörök” cím alatt nevesíti ezen témákat. Tiltott tárgykörök szabályozása Ausztria, Észtország, Lettország, Magyarország, Olaszország, Portugália, Szlovákia alkotmányába került be, ezzel szemben a többi tagállam alkotmányos szabályozása nem rendelkezik

⁷ Ausztria alkotmánya 44. cikk (3) bekezdés; Dánia alkotmánya 88. cikk; Észtország alkotmánya 162. cikk; Írország alkotmánya 46. cikk (2) bekezdés; Lettország alkotmánya 77. cikk; Spanyolország 168. cikk (3) bekezdés; Románia alkotmánya 151. cikk (3) bekezdés; Litvánia alkotmánya 148. cikk; Luxemburg alkotmánya 114. cikk; Málta alkotmánya 66. cikk (3) bekezdés; Franciaország alkotmánya 89. cikk

⁸ Svédország alkotmánya 8. fejezet 15. cikk (3) bekezdés; Szlovénia alkotmánya 170. cikk; Horvátország alkotmánya 86. cikk; Olaszország alkotmánya 138. cikk; Lengyelország alkotmánya 235. cikk

ezeokról.⁹ Az adók és a költségvetés tiltólistás helyen szerepel valamennyijüknél, kivéve Ausztriát. Hasonlóan nem engedélyezik a nemzetközi szerződések ratifikálásával kapcsolatos népszavazásokat, ez alól, csak Ausztria és Szlovákia kivétel. A közvetlen demokráciának szánt szerep, illetve alkalmazási mód megosztottsága az egyes tagállamok jogrendszerében nagyon jól mérhető azon a ponton, hogy vannak olyan tárgykörök, melyek nép általi véleményezése egyes országokban kifejezetten tiltott, míg másoknál ugyanazon tárgykörben a döntéshozatalhoz szükséges egy eredményes népszavazás. Gondoljunk csak az alkotmánymódosítás kérdésére, de a nemzetközi szerződések ratifikálásának népszavazáshoz kötöttsége sem mutat homogén képet. Például Csehország kifejezetten eredményes népszavazást követel meg egyes törvényben meghatározott nemzetközi szerződések megkötése előtt, Franciaország alkotmánya pedig úgy fogalmaz: „a köztársasági elnök népszavazásra bocsát minden olyan törvénykezdeményezést, amely egy állam az Európai Unióhoz és az Európai Közösséghez való csatlakozási szerződések ratifikálását engedélyezi”.¹⁰

Egyes nemzetállamok a népszavazás intézményét valamely közjogi méltósággal, elsősorban az államfővel vagy a parlamenttel szembeni „bizalom” mérésére használják, mely szavazás eredménye súlyos következményeket von maga után. Ausztriában a szövetségi elnök a hivatali idő letelte előtt népszavazás útján váltható le tisztségéből, amelyre a Nemzeti Tanács (alsó ház) tesz indítványt, a leváltás népszavazás útján történő megtagadása viszont a Nemzeti Tanács felosztatását eredményezi.¹¹ Románia elnökének esetében, annak tisztségének felfüggesztését

eredményes népszavazáshoz köti az alkotmány.¹² Lettország szabályozásában a köztársasági elnök jogosult a parlament felosztatását kezdeményezni, amelyet népszavazás követ. Ha a népszavazás során a szavazatok több mint felét a parlament felosztatására adják le, a parlamentet felosztatottnak kell tekinteni. Ha a népszavazás során a parlament felosztatását a szavazatok több mint fele helyteleníti, a köztársasági elnököt eltávolítottottnak kell tekinteni.¹³ Az észt parlament is nagy kockázatot vállal, amennyiben egy törvényjavaslatról úgy határoz, hogy azt népszavazásra terjeszti, mivel, ha a javaslat nem szerzi meg az „igen” szavazatok többségét, a parlamentet fel kell osztatni.¹⁴

A népszavazáson belül megkülönböztethetünk iniciatívától és referendumtól attól függően, hogy kik képezik a kezdeményezők körét.¹⁵ Az iniciatíva esetében a népszavazást a választópolgárok kezdeményezik, míg a referendumot a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom. A választópolgári kezdeményezést Magyarországgal együtt hat uniós ország teszi lehetővé: Litvánia, Olaszország, Lettország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Németország.¹⁶ Ez azt jelenti, hogy a tagállamok többségében a referendum típusú népszavazások dominálnak. Könnyen belátható, hogy ahol a végrehajtó és a törvényhozói hatalom rendelhet el népszavazást - és ez nem kizárólag az alkotmányban meghatározott esetekre vonatkozik -, ott a közvetlen demokrácia nagyobb eséllyel szolgálja a

¹² Románia alkotmánya 95. cikk (3) bekezdés

¹³ Lettország alkotmánya 48. és 50. cikk

¹⁴ Észtország alkotmánya 105. cikk

¹⁵ Ezen kívül itt meg kell említenünk az alkotmányos referendum esetét, mikor az alkotmány meghatározza, mely esetekben kötelező népszavazást kiírni. Ez főként az alkotmány módosítására, vagy elfogadására irányuló népszavazás.

¹⁶ Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés; Portugália alkotmánya 115. cikk 2. pont; Lettország alkotmánya 72. cikk; Olaszország alkotmánya 123. cikk; Litvánia alkotmánya 9. cikk; Szlovákia alkotmánya 95. cikk; Szlovénia alkotmánya 90. cikk; Németország alkotmánya 29. cikk (4) bekezdés

⁹ Ausztria alkotmánya 49/B. cikk; Észtország alkotmánya 106. cikk; Lettország alkotmánya 73. cikk; Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés; Olaszország alkotmánya 75. cikk; Portugália alkotmánya 115. cikk (4) bekezdés; Szlovákia alkotmánya 93. cikk (3) bekezdése

¹⁰ Csehország alkotmánya 10.a. cikk (2) bekezdés; Franciaország alkotmánya 88. cikk

¹¹ Ausztria alkotmánya 60. cikk (6) bekezdés

politikai hierarchiát, mint ahol egyéb szereplők is kezdeményezhetnek népszavazást.¹⁷

Összegzésül megállapítható, hogy a közvetlen demokrácia érvényesüléséről való vélekedés nemcsak a szakirodalomban, de a tagállami gyakorlatban is megosztó képet mutat. Kevés uniós állam alkalmazza azt széleskörűen, tartva attól, hogy az a képviseleti demokrácia előnytelen csorbításához vezetne, egy-két kivételtől eltekintve azonban annak valamely formája alkotmányi szabályozásra került. Nagy számban nyílik lehetőség állampolgári kezdeményezésre, akár népi kezdeményezés vagy állampolgárok indítványára létrejövő népszavazás által, ezzel szemben azonban, ezek mellett mindig megjelenik a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom által igénybe vehető népi véleményezés.

Véleményem szerint egy demokratikus berendezkedésű államnak kötelessége figyelemmel lenni állampolgáira, lehetőséget biztosítva arra, hogy hallassák hangjukat, és kinyilvánítsák véleményüket bármely társadalmilag vagy gazdaságilag jelentős kérdésben. Ennek életképes eszköze elsősorban a közvetlen demokrácia intézményeinek alkalmazásában az, mikor maguk az állampolgárok indítványozzák, hogy bele kívánnak szólni egy adott kérdésbe. Álláspontom szerint ennek a kezdeményezésnek a joga meg kell illesse az állampolgárokat egy jól működő demokráciában. Azt azonban, hogy a polgárok kívánnak-e élni ezzel a jogukkal, illetve, hogy a közvetlen demokrácia működőképes-e egy adott államban, nagyban befolyásolja a társadalmi összefogás mértéke, valamint a politikai hagyományok és kultúra.

¹⁷ ENYEDI Zsolt: Referendumdemokrácia. In: Enyedi Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány és a Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 20-21. o.

A VÁLASZTÓJOG SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓS TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYAIBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÁLASZTÓJOGI ÉLETKORRA ÉS A KÖTELEZŐ VÁLASZTÁSI RÉSZVÉTELRE

Rákóczi József

„A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.”¹

A hosszú évszázadok alatt kifejlődött modern demokratikus jogállamok nélkülözhetetlen alappillérei a választójog és a választójognak tartalmat adó, „ciklikusan ismétlődő választásokon alapuló képviseleti szervek”.²

Ahhoz azonban, hogy egy választást legitimnek tekinthessünk, önmagában nem elég az úgynevezett választójogi alapelveknek megfelelő választójog biztosítása, sem az, hogy a választójog gyakorlásával (egyébként a demokratikus követelményeknek megfelelő választási eljárásban) népképviselői szervek kerüljenek megválasztásra. E kettő, alapvető fontosságú követelményen kívül számtalan egyéb feltétel is szükséges ahhoz, hogy egyértelműen ki lehessen jelteni egy választásról, hogy az demokratikus volt. Ilyen járulékos elem a véleménynyilvánítás szabadságának, a sajtószabadságnak, a szabad jelöltállításnak, és a politikai programok közötti szabad választásnak a joga is. Ezen jogi és politikai feltételek együttes megléte biztosítja, hogy a választójog ténylegesen betölthesse funkcióját: a hatalomban való részvételt.³

A választójog fogalmára, mely alapját képezi az egész választási rendszernek, nem alakult ki

egységesen elfogadott meghatározás. Általánosan elismert a választójog kettős jelentése, ám ami a két definíció azonos gyökerét adja, az a népfelség elve. Egyrészt a választójog (tágabb értelemben) azon jogszabályok összessége, melyek „a képviseleti szervek létrehozásának módját határozzák meg”.⁴ Másrészt a választójog (szűkebb értelemben) egy alapjog, ami a hatalomban való részvétel jogát jelenti. Utóbbi meghatározás azonban két részre bontható, egyrészt a passzív, másrészt az aktív választójogra. Az aktív választójog a választási jogosultságot jelzi, míg a passzív választójog a választhatóságot.

E tanulmányban a választójog fogalmát kiterjesztő értelemben használom, az európai uniós tagállamok választójogi szabályozásánál ugyanis nem csak a választás és a választhatóság joga között vannak eltérések, hanem a választójog gyakorlásának szabályai között is.

A tagállamok alkotmányai viszonylag szűk körben, általában csak alapvető szinten szabályozzák a választójogot, ezért kizárólag alkotmányos szinten az összehasonlítás nehézségekbe ütközik összehasonlítási szempontok hiányában. Ennek következtében ebben a cikkben három olyan témakört választottam ki, melyek lehetővé teszik az összehasonlítást az egyes tagállamok alkotmányos szabályai alapján. E három témakör az aktív és a passzív választójogi korhatár, valamint a kötelező voksolás.

¹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikk 3. pont

² KUKORELLI, 2007, 203-204. o.

³ KUKORELLI, 2007, 204. o.

⁴ KUKORELLI, 2007, 204. o.

A szűkebb értelemben vett választójog szabályozása

A választójog két fajtáját különíthetjük el: az általános választójogot, illetve a korlátozott választójogot. A két típus közötti legfőbb különbség a cenzus: korlátozott választójog esetén vagyoni, műveltségi, nemi, stb. cenzushoz kötik a választójogosultságot és a választhatóságot. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikk 3. pontjában deklarálásra került, s a cikk mottójaként is választott definíció egyértelműen kifejezésre juttatja azokat az alapelveket, melyek „a nemzetközileg elismert és védett demokratikus értékek kifejezői”.⁵

Az Európai Unió tagállamaiban *a jelenleg hatályos szabályok alapján* nem merül fel az Egyezményben foglalt alapelvek sérelme. Az Egyezménynek megfeleléstől függetlenül az aktív és a passzív választójog tartalmában (annak alkotó elemeiben) a különböző tagállamok különböző szabályozási gyakorlatot követnek. A választójogi jogosultság szabályozásában elsősorban az életkori és a lakóhelyre / tartózkodási helyre vonatkozó előírások között találhatók eltérések.

A „választás és a választhatóság joga” általában a nagykorúsághoz (ez alatt a széles körben elfogadott és alkalmazott tizenhét éves kortól értem) kapcsolódik. Ettől a főszabálytól azonban mind felfelé, mind lefelé el lehet térni, és el is térnek egyes tagállamokban. Míg az aktív választójogi korhatár esetén kevesebb eltérés tapasztalható, addig a passzív választójogi korhatár esetén már nagyobb a differenciálódás a tagállamok között.

Az aktív választójog

Ausztria az aktív választójogi korhatár tekintetben egyedülálló szabályozást követ az Európai Unióban: 2010-től az Európai Unió tagállamai közül elsőként volt lehetőség az országban arra, hogy tizenhat éves kortól⁶ részt

vegyenek a parlamenti (és európai uniós) választásokon az állampolgárok. A korhatárcsökkentés ennek ellenére nem egyedülálló az ország történetében: 1992-ben tizenkilenc éves korról tizenhét éves korra csökkentették az aktív választójogi korhatárt, ám már ekkor is felvetődött, hogy tizenhat éves kortól biztosítsák a szavazati jogot. A helyhatósági választásokon pedig már korábban (Burgenland, Karintia tartományokban) 2003-tól tizenhat év volt a választójogi korhatár, ami előrevetítette a jövőbeli változásokat.

Jellemző, hogy a tizenhét éves kor betöltéséhez kötik az aktív választójogi korhatárt a legtöbb tagállamban, így a teljesség igénye nélkül Magyarországon, Belgiumban, Csehországban, Franciaországban, Szlovákiában és Görögországban is ez az életkor az irányadó a szavazati jog vizsgálatakor.

A Német Szövetségi Köztársaságban speciális szabályokat figyelhetünk meg: a parlamenti választásokon a választójog gyakorlását a tizenhét éves kor betöltéséhez köti a német alaptörvény⁷, egyes tartományokban azonban a tartományi választásokon a tizenhat éves kortól betölthetnek gyakorolhatják választójogukat. (Így például Brandenburg, Bréma és Hamburg tartományokban.)

Az európai uniós tagállamok közül Olaszországban a legmagasabb a választójogi korhatár, itt ugyanis a felsőházi választásokon csak azok vehetnek részt, akik a huszonötödik életévüket betöltötték.⁸

A passzív választójog

A passzív választójogi korhatár szabályozásában lényegesen nagyobb differenciálódás figyelhető meg az európai uniós tagállamokban, mint az aktív választójogi korhatár szabályozásában. Ennek alkotmányjogi indoka elsősorban az, hogy a népképviselési rendszerben a választók érdekeit

⁵KUKORELLI, 2007, 205. o.

⁶Osztrák szövetségi alkotmány 26. cikk (1) bekezdés

⁷Grundgesetz 38. cikk 2. pont

⁸Olasz Köztársaság alkotmánya 58. cikk

egy tapasztaltabb, idősebb polgár hatékonyabban tudja képviselni.

A tagállamok egy része az aktív választójoggal azonos életkorban állapítja meg a választhatósági korhatárt. Így Magyarországon⁹, a Német Szövetségi Köztársaságban, Finnországban¹⁰ és Romániában¹¹ is főszabályként a nagykorúság a feltétele a választhatóságnak.

Olaszország, ahogyan az aktív választójognál is, a passzív választójog esetében is „rekorder”, ugyanis az alkotmányban huszonöt éves korhoz kötötték a képviselőjelöltséget,¹² míg szenátornak csak a negyvenedik életévüket betöltött személyek választhatók.¹³

Szlovákia¹⁴, Lengyelország¹⁵ és Csehország¹⁶ a középútat választotta: ezek az országok a passzív választójogi korhatárt huszonegy éves kornál húzták meg az alkotmányukban.

A tágabb értelembbe vett választójog szabályozása

Egyes európai országokban a választás alkotmányban rögzített módon kötelező. Véleményem szerint ennek oka szintén a népképviselet alapjaira vezethető vissza: legitim-e egy olyan választás, ahol a választópolgároknak éppen a fele dönt az egész ország nevében? Megvalósul-e a népképviselet célja? E kérdések értelmezése nem tartozik e tanulmány tematikájába, de egyes európai országokban úgy gondolják, hogy a népképviselet akkor működik hatékonyan, ha a választópolgárok nagy többsége választ.

A kötelező választás alapjait a belga alkotmány fektette le, s az a mai napig tartalmazza a kötelező

választásra vonatkozó előírást.¹⁷ Belgiumhoz hasonlóan, Görögországban is kötelező a választójog gyakorlása.¹⁸ A felsoroltakon kívül kötelező még a választási részvétel Luxemburgban és Cipruson is. (Ezekben az országokban a kötelező választási részvételt nem az alkotmány szabályozza.) Az Európai Unió többi tagállamában nem kötelező a választójog gyakorlása.

⁹ Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés

¹⁰ Finnország alkotmánya 14. cikk (1) bekezdés

¹¹ Románia alkotmánya 36. cikk (1) bekezdés

¹² Olasz Köztársaság alkotmánya 56. cikk (3) bekezdés

¹³ Olasz Köztársaság alkotmánya 58. cikk (2) bekezdés

¹⁴ Szlovák Köztársaság alkotmánya 74. cikk (2) bekezdés

¹⁵ Lengyel Köztársaság alkotmánya 99. cikk

¹⁶ Cseh Köztársaság alkotmány 19. cikk

¹⁷ Belga Királyság alkotmánya 62. cikk

¹⁸ Görögország alkotmánya 51. cikk (5) bekezdés

BÜNTETŐJOGIGARANCIÁK AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK ALKOTMÁNYAIBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZEMÉLYES SZABADSÁGHOZ VALÓ JOGRA

Tamás Annamária

A kartális alkotmányokra – több jogterület vonatkozásában is – tekinthetünk úgy, mint garanciák foglalatára. Sőt ilyen garanciális rendelkezések léte vagy hiánya függvényében minősülhet eltérően egy-egy ország jogrendszere. E garanciális szabályok a tág értelemben vett büntetőjog területén kiemelt jelentőségűek, mivel egy állam büntetőhatalmának gyakorlása során avatkozik be legerőteljesebben az egyén autonómiájába. „Mivel a büntetőjogi eszköztár a legsúlyosabb szankciórendszert adja az állam kezébe, ezért a hatalom büntetőjogi önkorlátozásának alkotmányi kifejeződése döntő hangsúllyal járul hozzá a tartalmi alkotmányossághoz és az alkotmány legitimitásának biztosításához.”¹

Kizárólag azonban az alkotmányokban foglalt rendelkezések elemzésével nem foglalkozhat egyértelműen állás arról, hogy az állami büntetőhatalom megfelelő garanciákkal korlátozott-e, ugyanis számos biztosítékot tartalmaz(hat)nak az egyes büntető anyagi jogi, eljárásjogi kódexek is. Mindazonáltal mind elvi, mind gyakorlati jelentőségű, hogy az egyes biztosítékok alkotmányos szinten is deklaráltak-e. Amennyiben néhány garanciális szabály két jogforrási szinten is megjelenik, az nemcsak jelképesen juttatja kifejezésre az ilyen rendelkezések elismerését, de megtöbbszörözi a kikényszerítési lehetőséget is.² Fontos leszögezni, hogy „[a] büntetőjog-alkotó feletti valódi kontroll gyakorlásához elengedhetetlen, hogy a jogállami

büntetőjog garanciái ne csak az egyszerű büntetőtörvényekben, hanem a jogalkotási szempontból körülbástyázott és sok esetben intézményesített alkotmánybíráskodással megerősített alkotmányokban jelenjenek meg. Az alkotmányi rangú szabályozás biztosíthatja azt, hogy az alkotmányi rangra emelt rendelkezések – pontosan a garanciális jellegük miatt – önálló életre keljenek (...).”³

Ezen elvi és gyakorlati jelentőség érvényesülésének legfőbb záloga pedig elsősorban az lehet, ha az adott állam alkotmányának módosítása lényegesen nehezebb, mint az alacsonyabb szintű jogforrásoké. Ez azonban egy adott államra vonatkozó szabályok és hagyományok mellett a választásokon kialakult mindenkor parlamenti mandátumarányok függvénye is, így e szabályok súlya is változó.

Emellett szükséges kiemelni, hogy a tagállamokat – több egyezmény által is meghatározott – nemzetközi jogi kötelezettség is terheli. Ilyen az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelynek valamennyi uniós tagállam részese, s amely számos büntető anyagi- és eljárási jogi garanciát is tartalmaz, mint például a kínzás tilalmát, deklarálja az élethez való jogot, a *nullumcrimen* illetve *nulla poena sine lege* elveket, a hatékony jogorvoslathoz való jogot, illetve a címben jelölt személyes szabadsághoz való jogot is. Konkrét uniós dokumentumok közül pedig az Unió Alapjogi Chartája szintén számos – az európai emberi jogi egyezményben is szabályozott – garanciális rendelkezést foglal magában. A nemzetközi vonatkozással kapcsolatosan fontos

¹ SZOMORA Zsolt: Büntetőjogi garanciák az Alkotmányban és az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon: 2010-2011. Pázmány Press, Budapest – Pécs, 2013. 3. o.

² Például alkotmánybírási eljárás is kezdeményezhető az általános jogorvoslat lehetőségén túl

³ SZOMORA, 2013, 3. o.

megjegyezni, hogy több uniós alkotmány is általánosságban deklarálja ⁴ a nemzetközi jog általános szabályainak elismerését, amelyek közé olyan *juscogens* normák is tartoznak, amelyek kifejezett alkotmányi/alaptörvényi rendelkezés hiányában is kötelezik a tagállamokat, mint a nemzetközi közösség részeseit.

A nemzetközi szinten deklarált jogok, tilalmak, elvek alkotmányokban történő megjelenítése egyrészt megerősítő hatású, másrészt a „nemzetközi minimumnál” többletgaranciák adására is alkalmas. Utóbbit támasztja alá, hogy az uniós tagállamok alkotmányainak többségében az egyes nemzetközi dokumentumoknál lényegesen részletesebb szabályok találhatók a személyes szabadság védelmére vonatkozóan. Konkrét példát említve: az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint kizárólag a szabadságtól való megfosztás minősül az Egyezményben biztosított személyi szabadsághoz való jog korlátozásának, az egyéb szabadságkorlátozások nem tartoznak az 5. cikk hatálya alá. Az ezzel ellentétes németországi megközelítés szerint a személyi szabadsághoz való jog standard védelmet nyújt a személyi szabadságtól való megfosztásnak nem minősülő szabadságkorlátozásokkal szemben, és speciális garanciák révén többletvédelmet biztosít a szabadságtól való megfosztás eseteiben.⁵ Miután sok elv (jog, tilalom) visszaköszön az egyes tagállamok büntető anyagi és eljárási kódexeiben is, így a fenti kétszintűvédelem háromszintűvé fejlődik.

„A büntetőeljárási jog megalvadt alkotmányjog.”⁶ A hasonlat utal arra, hogy az alkotmányok iránymutatást és impulzusokat adnak a jogalkotó számára a büntetőeljárás és ezen túlmenően a büntetőjogi szankcionálás alapkérdéseihez és rendszeréhez. Másrészt, a szoros kapcsolat ellenére is, a büntetőjognak megvan a saját fogalmi rendszere; zárt dogmatikájának (azaz az idézet szerinti

alvadtóságának) túlzott alapjogi, alkotmányjogi felhígítása pont a jogbiztonság garanciáit ásná alá.⁷ Ugyanakkor a büntetőjog alapját és kereteit az alkotmányban találja meg, különösen az alapvető jogok katalógusában.⁸ Az EU tagállamainak alkotmányai rendelkeznek a legfontosabb alapvető jogokról, tipikusan, de nem kizárólagosan önálló fejezetben.⁹ E jogok „gyűjteménye” többféle funkciójú.

Egyrészt a legfontosabb jogok deklarálása ún. kriminalizációs kötelezettséget teremt az állam számára. Ezzel kapcsolatos követelmény, hogy a büntetőjog beavatkozásának „a társadalmi rend alapértékeinek védelmére kell korlátozódnia.”¹⁰ Annak eldöntésére, hogy mely értékek, érdekek igényelnek büntetőjogi védelmet, választ találunk az alkotmányokban, elsősorban az alapvető, elidegeníthetetlen emberi jogok katalógusában. Ezen értékek (mint például az élethez való jog, személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog) az ún. jogi tárgyak.¹¹ Megjegyzendő, hogy az „általános” kriminalizációs kötelezettségtől eltér, amikor bizonyos alaptörvények *kifejezetten* ilyen kötelezettséget telepítenek a jogalkotóra. Ezzel a megoldással azonban csak kivételesen találkozhatunk a tagállami alkotmányokban. Négy példát említve: az olasz alkotmány a személyes szabadsághoz való jog körében (13. cikk) rendelkezik a szabadságukban bármilyen módon

⁷ SZOMORA, 2013, 1. o.

⁸ BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: Büntetőjog I. Általános rész. Hvg-Orac, Budapest, 2012. 23. o. Megjegyzendő, hogy jó pár garanciális szabállyal találkozhatunk az alapjogi katalóguson kívül, ilyenek például az ún. szervezeti elvek, mint például a bírói függetlenség deklarálása.

⁹ Ahol ilyen katalógus nincs, ott sem jelenti, hogy a legfőbb emberi jogok ne lennének garantálva, nem csak az említett nemzetközi kötelezettség miatt, hanem a sajátos alkotmány(jog)fejlődés miatt is. Például Franciaország alkotmánya nem rendelkezik külön alapjogi katalógussal, de preambuluma rögzíti, hogy „a francia nép ünnepélyesen kinyilvánítja az 1789-es Deklarációban meghatározott és az 1946-os alkotmány preambuluma által megerősített és kiegészített emberi jogokhoz (...) való ragaszkodását.” Az 1789-es deklaráció például rendelkezik a személyes szabadság alapvető védelméről: *Vád alá helyezni, letartóztatni s fogva tartani bárkit is csak a törvény által meghatározott esetekben s a törvény által előírt formák között lehet.* (VII. pont)

¹⁰ BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH, 2012, 19. o.

¹¹ BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH, 2012, 20. o.

⁴ Eltérő megfogalmazással ugyan, de a tartalmi lényeg tekintve „azonosan”.

⁵ TÓTH Gábor Attila: A személyi szabadsághoz való jog az alkotmányban. In: Fundamentum, 2005/2. 8. o.

⁶ SZOMORA, 2013, 1. o.

korlátozott személyek fizikai és lelki bántalmazásának büntetni rendeléséről, a spanyol alkotmány a természeti kincsek és a környezet védelmére vonatkozóan tartalmaz ilyen kötelezettséget (45. cikk), a bolgár alkotmány súlyosan büntetendőnek nyilvánítja a hazaárulást (59. cikk), a görög alkotmány értelmében pedig azt a szabadságelvontást felügyelő személyt (például börtönőr), aki az őrizetbe vételre az alkotmányban meghatározott időtartam eltelte után a kényszerintézkedéssel érintett személyt nem bocsátja azonnal szabadlábra, jogellenes szabadságmegvonás miatt kell megbüntetni (6. cikk).

Másrészt több alkotmány az alapjogi katalógusában rendelkezik kifejezett büntető anyagi-, eljárásjogi szabályokról (garanciákról), így többségében e helyen került meghatározásra a személyes szabadsághoz való jog is. Kivételek közé tartozik például Ausztria, Németország vagy Franciaország. Első esetében speciális szabályozási megoldása miatt, az utóbbi két esetben pedig eltérő – alkotmányban foglalt – elhelyezkedése miatt. Az osztrák alkotmány nem képez „valós” kivételt a tekintetben, hogy az ottani alkotmányfejlődés eredményeként az osztrák alaptörvény alkotmánytörvények összessége. Magának a szövetségi alaptörvénynek nincs alapjogi katalógusa. Ausztriában azonban bármely törvényből alkotmánytörvény válhat.¹² Így például a személyes szabadságra vonatkozó részletszabályokat egy 1988-ban keletkezett alkotmánytörvény¹³ határozza meg. A német alaptörvény nem az alapjogokat rögzítő első fejezetében rendelkezik a személyes szabadsághoz való jogról, hanem az a IX. fejezetben¹⁴ kapott helyet, amely az igazságszolgáltatásra vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza. A német megoldáshoz hasonlóan a francia alkotmány is a bírói hatalomról szóló részben¹⁵ rögzíti a

személyes szabadságot, utalva röviden arra, hogy attól önkényesen senki sem fosztható meg.

Visszatérve a speciális büntető anyagi-, illetve eljárásjogi szabályokra, mivel ezek meglehetősen változatos képet mutatnak, csak példálózó jelleggel a tipikus és a legtöbb tagállami alkotmányban szereplő néhány ilyen rendelkezés: az ártatlanság vétele, törvényesség (legalitás) elve, fair eljárás követelménye (annak részletei), a jogorvoslathoz való jog, a bírói út joga, törvényes bíróhoz való jog, a védelem joga. A magyar Alaptörvényben szereplő ilyen jogok meghatározása például „középutasnak mondható európai összehasonlításban, sem nem szüksézuak, sem nem túl részletezőek”¹⁶

Ha egy alkotmány ilyen speciális büntetőjogi rendelkezéseket tartalmaz, akkor az alkotmány közvetlen hatásáról¹⁷ beszélhetünk, s ezek érvényesülésekor úgy tekinthetünk a tág értelemben vett büntetőjogra, mint alkalmazott alkotmányjogra. Valamennyi tagállami alkotmány szabályát áttekintve megállapítható, hogy a biztosítékul szolgáló rendelkezések döntő többségében eljárásjogi jellegűek, az állami büntetőhatalomnak nem területi-személyi-tárgyi kijelölésében, hanem elsősorban e hatalom tényleges gyakorlásának korlátozásában jutnak szerephez. A speciális rendelkezések között tehát kevesebb az anyagi jogi garancia, a büntetővégrehajtásra vonatkozóan pedig jellemzően nem vagy csak elszórtan találunk példát garanciális szabályra.

Végül feltétlen kiemelendők az olyan alkotmányokban foglalt jogok és elvek, amelyek az egész jogrendszert meghatározzák ugyan, de kiemelt jelentőségűek a büntetőjog területén is: ilyen a jogállamiság deklarálása, a törvény előtti egyenlőség elismerése, amelyek előfeltételei a legalitás megvalósulásának is, függetlenül attól, hogy ez utóbbit a jogalkotó az alkotmányszöveg részévé tette-e vagy sem.

¹² Összefoglalást ld. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest., 2005. 21. o.

¹³ Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit, StF: BGB1. Nr. 684/1988.

¹⁴ 104. cikk

¹⁵ VIII. Cím 66. cikk

¹⁶ SZOMORA, 2013, 5. o.

¹⁷ BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH, 2012, 23. o.

A jogállam fogalma gyűjtőkategória: konkrét alapjogok foglalata, az állam felépítésének és működésének olyan megszervezése is, amely biztosítja a jog (törvények) uralmát, az alapvető emberi jogok elismerését.¹⁸ A jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely által az alkotmányok „közvetett hatása”¹⁹ érvényesül a fent említett közvetlen hatással szemben. A jogállamiság elvének két fő vetülete van, amelyek közül a formai (alaki) jogállamiság teremti meg a jogbiztonság követelményét, aminek büntetőjogi megnyilvánulása a törvényességelve. E tekintetben az uniós tagállami alkotmányok négy típusba tartoznak: vannak, amelyek nem rendelkeznek a törvényesség (legalitás) elvéről (például dán, francia, ír, lett, szlovák, román); vannak, amelyek csak a *nullumcrimen sine lege* elvét tartalmazzák (például a magyar, holland, lengyel, német, olasz, spanyol); mások csak a *nulla poenasine lege* elvét deklarálják (például belga, litván, luxemburgi, spanyol, svéd); és vannak, amelyek mindkettőt (például a ciprusi, a cseh, észt, görög, portugál, szlovén). Amely alkotmányok rendelkeznek vagy a legalitás mindkét vetületéről, vagy csak a *nulla poena sine lege* elvről, azokban került jellemzően megfogalmazásra a visszamenőleges hatály tilalma is. A fent említett büntetőeljárás jogi garanciák túlsúlya mellett ez a legfontosabb anyagi jogi garancia, amely a legtöbb tagállami alkotmányban deklarálásra is került.

Jelen cikk nem foglalkozik külön azon garanciális szabályok meglétével, amelyek általában az alapjog korlátozására vonatkoznak, s amelyek egyéb külön szabály hiányában alkalmazandók – többek között – a személyes szabadsághoz való jogra is. A büntetőjog számára a legfőbb korlát „[a]z (...) egyes államok alkotmányában rögzített emberi jogok (...), amelyek csak végső esetben és akkor is csak igen szigorú garanciális intézkedésekkel körülbástyázva korlátozhatók még az állam által is.”²⁰ A büntetőjog számára alapvető kiindulópont és

egyúttal áthághatatlan korlát az alkotmány és az abban foglalt alapvető emberi jogok és jogelvek. A büntetőjog azonban nem csupán alkalmazott alkotmányjog, hanem önálló felelősségi és szankciórendszerrel rendelkező jogterület is, amely az alkotmányban foglalt alapjogok lényegi korlátjaként is felfogható.²¹ Emellett számos, a személyi szabadságra vonatkozó részletszabály valódi, konkrét – eljárási, időbeli – korlátokat, illetve arányossági követelményeket támaszt.

A személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jogra vonatkozó tagállami alkotmányi rendelkezések tekintetében a fő különbségek abban ragadhatók meg, hogy hol helyezkedik el a szabadság és milyen behatóan szabályozzák azt. A „hol” kérdés már megválaszolásra került: kevés kivételtől eltekintve az idevágó szabályok az alapjogi katalógusokban kaptak helyet. Abban viszont lényeges eltérések mutatkoznak, hogy milyen részletes ez a szabályozás. Összefoglalóan megállapítható, hogy a magyartól eltérő, lényegesen részletesebb szabályokat tartalmazó alkotmányok vannak többségben. Az egyes részletszabályok száma, terjedelme már meglehetősen változó képet mutat, így minden egyes alkotmány teljes személyi szabadságra vonatkozó rendelkezéseinek összehasonlítása egy cikk terjedelmi korlátait szétfeszítené, ezért összefoglalóan kerül bemutatásra, hogy milyen tipikus garanciális előírások kerültek deklarálásra.

A biztosítékok rendszerében azonban kulcsfontosságú elem az őrizet, fogva tartás időtartama lehetséges felső határának meghatározása, ezért a közös szabályok közül ez alaposabban ismertetésre kerül. Ez az időbeli korlát jellemzően, de nem kizárólagosan a maximuma annak az időtartamnak, amely a bíróság rendelkezésére áll, hogy döntsön a szabadon bocsátásról vagy az előzetes letartóztatásról, illetve az őrizet fenntartásáról (tehát a bíróság elé állításról). Arra is van példa, hogy az eljáró hatóság bírói döntés nélkül rendelkezzen a szabadon bocsátásról az őrizet

¹⁸ BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH, 2012, 65. o.

¹⁹ VÖ. BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH, 2012, 23. o.

²⁰ DR. NAGY ANITA: Az emberi jogok és a büntetőeljárás kapcsolata. In: *Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII.*, 2010. 1. o.

²¹ BELOVICS – GELLÉR – NAGY – TÓTH, 2012, 24. o.

időtartamának felső határán belül. Konkrét példák is akadnak.

A bolgár (30. cikk) és a luxemburgi (12. cikk) alkotmány szerint is 24 óra az őrizet, amelyet azonnali bíróság elé állítás követ (30. cikk).

A ciprusi alkotmány (11. cikk) is 24 órán belüli bíróság elé állítást ír elő, de ezt követően meghatározza a bírói döntésre rendelkezésre álló határidőt is, miszerint 3 napon belüli kell dönteni a fenntartásról vagy szabadon bocsátásról. A fogva tartás felső határa 3 hónap, de ezen időszak alatt 8 naponta felül kell vizsgálni a döntést. Mindazonáltal e három hónap után kötelező a szabadlábra helyezés. A szlovén alkotmány (20. cikk) a ciprusival egyező szabályt tartalmaz, kiegészítve azzal, hogy az előzetes 3 hónapi felső határt a Legfelsőbb Bíróság újabb 3 hónappal meghosszabbíthatja. A dán alkotmány (71. cikk) abban tér el a ciprusi, illetve szlovén rendelkezésektől (24 órán belül bíróság elé állítás + 3 nap áll rendelkezésre a döntésre), hogy a bírói döntés utáni fogva tartás maximális tartamát nem határozza meg. A görög szabályozás (6. cikk) abban különbözik a dán alkotmánytól, hogy a 3 napos döntési határidő kivételesen további 2 nappal növelhető. Ezen túl külön rendelkezik még a tárgyalás alatti előzetes őrizet maximumáról: büntett esetén ez 1 év, vétség esetén 6 hónap.

A szlovák (17. cikk) és a cseh (8. cikk) alkotmányban egyformán 24 óra az őrizetbe vétel időtartama bírói határozat nélkül, ezt követően, ha bíróság elé állítják, újabb 24 órán belül kell határozni az előzetes letartóztatásról (vagy szabadon bocsátásról); ha bírói határozattal történik a letartóztatás, akkor ugyanígy 24-24 órán belül kell az előbbiekről határozni.

A román alkotmányban az őrizet időtartama is maximum 24 óra lehet. Az előzetes letartóztatás időtartamai pedig az alábbiak szerint alakulnak: nyomozási szakban 30 napra rendelhető el, ami újabb 30 nappal meghosszabbítható, de maximum 180 nap lehet. Tárgyalási szakban a bíróság 60 napon belül köteles az előzetes letartóztatást felülvizsgálni, hogy az törvényes és megalapozott-e (23. szakasz). Ez tehát arra az

esetkörüre vonatkozik, amikor már a nyomozati szakban elrendelték a letartóztatást. A tárgyalási szakban azonban nem határoz meg maximális időtartamot.

Az észt (21. cikk) és portugál (28. cikk) alkotmányok értelmében az őrizet időtartama – bírói döntés nélkül – maximum 48 óra. A lengyel szabályozás (41. cikk) ezen túl arról is rendelkezik, hogy a bíróságnak a döntésre 24 óra áll rendelkezésére (41. cikk).²² A lett alkotmány szerint 48 órán belül kell az érintett személyt bíróság elé állítani azonnali döntés végett, tettenérés esetén. Ebből az következik, hogy amennyiben nincs tettenérés, akkor kizárólag bírósági határozat alapján lehetséges az őrizetbe vétel (20. cikk).

Az olasz alkotmány értelmében – többek között – szabadságkorlátozásra csak igazságügyi hatósági döntéssel kerülhet sor, de törvényben meghatározott sürgős esetben a rendőrség is foganatosíthat ún. ideiglenes intézkedést, amelyről 48 órán belül értesíteni kell az igazságügyi hatóságokat, amelyeknek további 48 órájuk van döntésre (13. cikk). Tehát itt kifejezett bíróság elé állításról nem rendelkezik, ennek az is oka, hogy ezen alkotmányhely nem kizárólag az őrizetre vonatkozik.

A német alaptörvény (104. cikk) az őrizetbe vételt követő nap végét jelöli meg felső határként (tehát van egy fix és egy változó elem, de a szabály értelmében az őrizet felső határa 48 óra). Ez arra az esetre vonatkozik, amikor a rendőrség saját hatáskörében eljárva, bírói döntés nélkül vesz valakit őrizetbe. Egyébként a bírói döntéssel elrendelt őrizet tartamát törvény állapítja meg, nincs alaptörvényi felső határ.

A spanyol rendelkezés jelöli meg legmagasabban, 72 órában az őrizet maximális időtartamát, ezt követően szabadon bocsátás vagy bíróság elé állítás következik (17. cikk).

Az őrizet időtartamának maximuma meghatározásán túl további tipikus szabályokat is

²² A korábbi szabályozás kétszer 48 órás időtartamról rendelkezett.

találhatunk. Majdnem minden alkotmányban megjelenik e jog korlátozásának törvényi szinthez kötése, azaz törvényben meghatározott okból és törvényben meghatározott eljárásban lehetséges a személyes szabadság korlátozása.

Ezen túl közös pont, hogy sok alaptörvény konkrét pontokba foglaltan határozza meg azon eseteket, amikor a személyi szabadság korlátozható vagy megvonható. Ezen esetek az általános törvényi szabályozásnak is korlátját jelentik. Jellemző, hogy amely alkotmányok taxatív pontokat határoznak meg, azok többé-kevésbé összhangban kerültek kialakításra a legfontosabb nemzetközi egyezményekkel, elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezményével.

Ahogy az az őrizet tartamánál is kiderült, jellemzően a szabadságkorlátozás, annak határozatlan tartamú megvonása – indokolt – bírói határozathoz kötött. (A szabadságmegvonás, azaz a szabadságvesztés-büntetés minden esetben.) A legtöbb szabály értelmében csak az őrizetbe vétel fenntartásához szükséges a bírói döntés, de van, ahol önmagában az őrizetbe vétel foganatosításához is kell. Ez utóbbi esetekben azonban az alkotmányok lehetőséget adnak például szükséghelyzet esetén (lásd az osztrák alkotmányt) vagy tettenérés esetén (pl. belga, ciprus, görög modell) azonnali – bírói döntést nem igénylő – foganatosításra, de ez esetben is nagyon rövid időn belül meg kell hozni az illetékes bíróságnak a döntő határozatot.

Bírói, illetve hatósági kötelezettségek rögzítése is jellemző részletszabályként jelenik meg, ilyen az azonnali meghallgatás, az őrizet/ letartóztatás/ vádemelés okának azonnali, saját, illetve valamely ismert nyelven történő közlésének kötelezettsége. Ezen túl megjelenik a jogi segítségnyújtás, a tanácsadás igénybevételéhez való jog, ami kiegészíti az általános védelemhez való jogot.

Rendszerint megtalálható a kártalanításhoz való jog a jogtalan fogva tartás, őrizetbe vétel eseteire és ehhez kapcsolódva ezen szabálytalanságok eldöntésére a felülvizsgálat joga, amely további garanciát jelent az általánosan deklarált jogorvoslati jognál. Szintúgy általánosan

megjelenő közös szabály a hozzátartozók, illetve a fogvatartott által megjelölt személy értesítésének – kérésre történő – teljesítése, valamint ezen jog szükség esetén történő korlátozhatóságának szabályozása.

Végül néhány olyan speciális rendelkezést ismertetek cikkemben, amelyek közül némelykülön rendelkezés nélkül is – levezethető egyéb garanciális szabályokból, illetve amelyek szabályozási tárgyukat tekintve különlegesnek tekinthetők.

Így például a szlovák (17. cikk), a cseh (8. cikk), az osztrák (2. cikk)²³ és az észt (20. cikk) szabályozás rendelkezik arról, hogy kizárólag azért, mert valaki egy szerződéses kötelezettség teljesítésének nem tud eleget tenni, nem fosztható meg a szabadságától. Ez lényegében nem engedi, hogy a tisztán polgári jogi felelősség büntetőjogi felelősségre vonást vonjon maga után.

A cseh és szlovák alkotmány arról is rendelkezik, hogy törvény meghatározhatja azokat az eseteket, amikor valakit beleegyezése nélkül lehet intézeti gyógykezelésbe venni. Ilyen intézkedésről a bíróságot 24 órán belül értesíteni kell, amely az elhelyezésről 7 (cseh), illetve 5 (szlovák) napon belül dönt.

Az olasz (13. cikk), német (104. cikk) és a szlovén (21. cikk) alkotmányok deklarálják, hogy tilos a fizikai és pszichikai erőszak a szabadságukban korlátozottakkal szemben. A szlovén alaptörvény még külön deklarálja a vallomások és nyilatkozatok kikényszerítésének tilalmát is. A lengyel rendelkezések „csak” az emberséges bánásmód követelményét támasztják a fogvatartott személyekkel szemben (41. cikk). E szabályok egyébként is levezethetők lennének az emberi méltósághoz való jogból, illetve a kínzás, megalázó embertelen bánásmód tilalmának követelményéből.

A dán alkotmány szerint tilos a személyes szabadságtól megfosztás politikai, vallási meg-

²³ BGB1. Nr. 684/1988.

győződés vagy származás miatt. Továbbá nem lehet valakit őrizetben tartani olyan cselekmény miatt, amely csak pénzbüntetéssel vagy fogházban letöltendő szabadságvesztéssel fenyegetett (71. cikk).

Utolsóként kiemelve a portugál alkotmányt, amely a 31. cikkében rendelkezik kifejezetten a habeas corpus szabályairól, amelynek értelmében az illetékes bíróságnak habeas corpust kell fogyanatosítani a hatalommal való visszaélés, illegális bebörtönzés vagy letartóztatás formájában megnyilvánuló eseteiben. A habeas corpus fogyanatosítását kérheti maga a fogvatartott személy vagy bármely más állampolgár, politikai jogaival élve. A bíróság nyolc napon belül, mindkét fél együttes jelenlétében történő tárgyalás keretében határoz a habeas corpus fogyanatosítása iránti kérelem ügyében.

Mindent összefoglalva az Unió tagállamainak alkotmányai általános garanciaként kifejezésre juttatják a jogállamiságot és az emberek egyenlőségét, ezen túl rendelkeznek eltérő számban és mélységgel ugyan, de speciális büntető anyagi- és eljárásjogi szabályokról is, amelyek közül a személyes szabadsághoz való jog – az alkotmányok többségében – részletesen szabályozott. Az eltérések ellenére valamennyi uniós alkotmányról megállapítható, hogy megvalósítják az alkotmányos garanciákkal alátámasztott jogállami büntetőjog követelményét, és összhangban állnak a nemzetközi jog elvárásaival.

ALAPJOGOK KORLÁTOZHATÓSÁGA AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYOKBAN

Träger Anikó

Szinte minden állam alkotmányában meghatározó szerepet kap az alapjogok felsorolása, nevesítése. Az alapjogok védelme szempontjából azonban nélkülözhetetlen annak meghatározása is, hogy azok korlátozására milyen feltételek mellett van lehetőség. Ennek részleteit egyrészt törvények határozzák meg, másrészt pedig az alkotmánybíróságok, bíróságok gyakorlata dolgozza ki. A korlátozás formai és tartalmi követelményeinek kereteit azonban a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmány tartalmazza.

Magyarországon a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény között ezen a téren különbség van, mivel az Alkotmány csak a törvényi szinten történő korlátozást és a lényeges tartalom tiszteletben tartását követelte meg,¹ ezzel szemben az Alaptörvény tartalmaz a korlátozásra vonatkozó általános szabályt is. Lássuk azonban, hogyan alakulnak a megoldások az Európai Unió országainak alkotmányaiban!

Bár alapjogi katalógust szinte mindegyik ország alkotmánya tartalmaz, a korlátozással kapcsolatos rendelkezések között nem található két teljesen egyforma. Alapvetően különbség tehető az alkotmányok között annak alapján, hogy tartalmazznak-e közös rendelkezést a korlátozásokra vonatkozóan vagy csak az egyes alapjogokkal kapcsolatban. Figyelembe kell venni továbbá az alapjogok korlátozásával összefüggésben, hogy az egyes alkotmányok formai, illetve tartalmi szempontból milyen eligazítást adnak. Már a német és a magyar alkotmány nagyon hasonló közös rendelkezéseiben is megjelenik mindkét szempont: a törvényi szint mint formai követelmény, a legitim cél és a szükségességi-arányossági teszt, valamint a lényeges tartalom tiszteletben tartásának követelménye pedig már tartalmi kérdés.

Az egyik csoportba sorolhatók azok az országok – többek között Magyarország is –, amelyek

alkotmányai a német alaptörvényhez hasonlóan egy cikkben tartalmazzák az összes alapvető jogra vonatkozó közös rendelkezéseket. A vizsgált alkotmányok esetében a közös rendelkezések általában a formai és a tartalmi szempontokra is kitérnek. A formai követelmények körében itt szerepel a törvényi szabályozás (de ezek az alkotmányok is kitérnek erre az egyes alapjogokkal kapcsolatban külön is). A tartalmi kérdésekben a német, és a magyar alkotmány rögzíti az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatban a korlátozás legitim céljaként más alapvető jog érvényesülését vagy valamely alkotmányos érték védelmét. Ezen felül a korlátozás tartalmi szempontjaként tartalmazza a szükségességi-arányossági tesztként alkalmazott formulát is.²

Az előbbiekhöz hasonlóan a cseh alkotmány Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának szövege is rögzíti az összes alapvető jog korlátozására vonatkozó közös rendelkezéseket.³ Itt is elsődleges szempont a korlátozás törvényi szinten rögzítése. A Charta azonban nem egy teszt jellegű formulát rögzít a korlátozásra vonatkozóan, hanem követelménnyé teszi, hogy az csak a Charta szövegében meghatározott esetekben korlátozható. A Charta alapján feltétele továbbá az alapjogok törvényes korlátozásának, hogy az alapjog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett a korlátozás a törvény céljával összhangban történjen.⁴

Észtország alkotmánya szintén ad általános eligazítást az alapjogok korlátozására vonatkozóan. Az alkotmány szövege rögzíti, hogy az alkotmányban felsorolt jogok, szabadságok és kötelezettségek nem akadályozhatnak más jogokat, szabadságokat és kötelezettségeket, melyek az Alkotmány szelleméből erednek, azokkal összhangban vannak, és összeegyeztethetőek az

² Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés

³ Cseh Köztársaság – Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 4. cikk

⁴ Cseh Köztársaság – Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 4. cikk (3) bekezdés

¹ 1949. évi XX. törvény 8.§ (2) bekezdés

emberi méltósággal és egy olyan társadalom elveivel, amely társadalmi igazságon, demokrácián és joron alapul.⁵ Az alapvető jogok az észti alkotmány értelmében is csak az alkotmánnyal összhangban korlátozhatóak. A korlátozás megítélésénél itt is elsődleges kérdés annak szükségessége, a korlátozás mértékére vonatkozóan azonban az alkotmány azt a kitélt alkalmazza, hogy azokat csak olyan mértékben szabad alkalmazni, amelyben egy demokratikus társadalomban szükségesek, és nem torzíják el a jogok és szabadságok természetét.⁶ A jogok és szabadságok biztosítására vonatkozóan az észti alkotmány rögzíti, hogy azok biztosítása a törvényhozó, a végrehajtó, a bírói hatalom, valamint a helyi önkormányzat felelősségébe tartozik.

Görögország alkotmánya szintén tartalmazza, hogy az ember egyéni és szociális jogait, valamint az alkotmányos jóléti állam elvét az állam szavatolja. Az állam minden szerve köteles biztosítani ezek zavartalan gyakorlását, valamint ezt az elvet kiterjeszti a magánfelek viszonyaira is. Az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan a közös rendelkezések között tartalmazza, hogy az alkotmány alapján ezeket a jogokat csak az alkotmány közvetlenül, vagy felhatalmazására alkotott törvényben lehet korlátozni, tartalmi szempontként pedig az arányosság elvének megtartását követeli meg.⁷

Szlovénia alkotmánya elsősorban az emberi jogok biztosítását és védelmét tartalmazza, így az alkotmány rögzíti, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok az Alkotmány alapján közvetlenül alkalmazandóak. Az emberi jogok és alapvető szabadságok megvalósításának módja törvénnyel szabályozott, ha erről az alkotmány rendelkezik, vagy ha az egyes jogok vagy szabadságok természeténél fogva szükséges.⁸

Ebben az alkotmányban is megjelennek azonban a korlátozás közös szempontjai. Az előzőekben már ismertetett alkotmányokhoz hasonlóan Szlovénia alkotmánya is a korlátozás tartalmi szempontjaként rögzíti, hogy az emberi jogok és alapvető

szabadságok csak mások jogai védelmében és csak az alkotmányban meghatározott esetekben korlátozhatóak.⁹ Az emberi jogok és alapvető szabadságok bírósági védelmével kapcsolatban az alkotmány kiemeli a bírósági védelmet és az alapjogselelem következményeinek orvosolását is, valamint azt is, hogy Szlovéniában jogszabállyal rögzített emberi jogokat és alapvető szabadságokat nem lehet korlátozni arra hivatkozva, hogy az alkotmány ezeket nem ismeri el, vagy kisebb mértékben ismeri el.¹⁰

A szlovák alkotmány rendelkezései értelmében is az alapvető jogokat és szabadságokat az Alkotmányban megállapított feltételekkel és csak törvényben lehet korlátozni. A korábban ismertetett korlátozási szabályokkal szemben azonban Szlovákia alkotmánya kifejezetten rögzíti azt is, hogy az alapvető jogok és szabadságok törvényi korlátozásának azonos módon kell vonatkoznia minden olyan esetre, amelyre a korlátozás kiterjed.¹¹ A korlátozás tartalmi szempontjaira vonatkozóan a szlovák alkotmány 13. cikk (4) bekezdése tartalmazza, hogy az alapvető jogok és szabadságok korlátozásánál tiszteletben kell tartani a jogok és szabadságok lényegi elemét és értelmét. A korlátozásokat csak meghatározott célra lehet alkalmazni.

Ezekben az alkotmányokban is kiegészülnek már az alkotmányszövegben a korlátozási szempontok az egyes alapjogoknál történő speciális kiegészítéssel. Számos alapvető jog esetében már az alkotmányok rendelkezései is megadják – a közös szabályokon túl is – a korlátozás kereteit.

A magyar Alaptörvény is több rendelkezésében részletezi, hogy az adott jogot milyen feltételek mellett lehet korlátozni. Ezek közül is speciális rendelkezés az emberi méltóság sérthetlensége,¹² amely az élethez és emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlanságát foglalja magában. Szintén kiemelt védelmet élvez a személyes szabadsághoz való jog, mely esetében az alkotmányok a közös szabályokon túl is rögzítik, hogy csak törvényes

⁵ Észtország Alkotmányának 11. cikke

⁶ Észtország Alkotmányának 12. cikke

⁷ Görögország Alkotmánya 25. cikk

⁸ Szlovénia Alkotmánya 15. cikk (1)-(2) bekezdése

⁹ Szlovénia Alkotmánya 15. cikk (3) bekezdése

¹⁰ Szlovénia Alkotmánya 15. cikk (4)-(5) bekezdése

¹¹ Szlovákia Alkotmánya 13. cikk (2)-(3) bekezdése

¹² Magyarország Alaptörvény II. cikk

eljárás alapján, törvényben meghatározott esetben lehetséges. Az alkotmányok sok esetben rögzítik továbbá az előzetes letartóztatással kapcsolatos szabályokat is.¹³

Az Európai Unió országainak alkotmányai közül a legtöbb azonban nem tartalmaz közös rendelkezéseket az alapjogok korlátozásával kapcsolatban. Ezen országok alkotmányai vagy rögtön az alapvető jogok tételes felsorolásával kezdődnek,¹⁴ vagy általános elveket rögzítenek, így a törvény előtti egyenlőség követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát vagy a bírósági út biztosítását.¹⁵

Ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy ezek az alkotmányok semmilyen keretet nem adnak meg az alapjogok korlátozásával összefüggésben. Számos esetben az egyes alapvető jogokkal közös cikkben jelölik meg a törvényi korlátozás követelményét.¹⁶ Ezekben az országokban is az egyes alapvető jogok esetében már az alkotmányszöveg részletesebb korlátozási szempontokat tartalmaz.

A személyes szabadsághoz való jog példájánál maradva jól látható, hogy itt is megkövetelik az egyes alkotmányok a törvényi szinten történő korlátozást, előre meghatározzák a szabadság-elvonás alkalmazhatóságának eseteit, és kiemelik az önkényesség tilalmát. Ezekben az alkotmányokban is sok esetben találhatunk az előzetes letartóztatásra vonatkozó speciális rendelkezéseket is. Így több alkotmányban előfordul, hogy egészen részletes szabályok vonatkoznak erre. Ciprus alkotmánya például pontosan felsorolja, milyen esetekben van lehetőség a személyes szabadságtól való megfosztásra, és erre hogyan kerülhet sor.¹⁷

Az élet védelme, emberi méltóság tiszteletben tartása szintén kiemelt pozíciójú, értelemszerűen itt

a korlátozás tilalmára és a védelem kiemelésére történik utalás.

Az Európai Unió tagjai közül csak kevesek alkotmánya tartalmaz közös rendelkezéseket az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatban. Bár ezek közül is minden megoldás különbözik valamennyire, mégis megállapítható, hogy a tartalmuk lényege közös: legtöbbjük megköveteli az alapvető jogok törvényi szinten történő korlátozását. A tartalmi kérdésekben is hasonlóan foglalnak állást a korlátozás célját és mértékét illetően. A közös korlátozási szabályokat tartalmazó alkotmányok is alkalmazzák a korlátozás kereteivel kapcsolatban azt a megoldást, hogy az alapvető feltételeket az egyes jogok esetében külön is rögzítik. A szempontok finomítása az egyes alapvető jogok kapcsán azok különböző tulajdonságaiból fakadóan célravezető, a közös szabályok azonban átfogó keretet adnak az alapvető jogok korlátozásának rendszerében.

Az alapjogi katalógus sokszínűségével magyarázható az is, hogy számos alkotmány csak ezt a második módszert alkalmazza, vagyis csak az egyes alapjogokkal kapcsolatban határoz meg korlátozási szempontokat, általánosan nem. Ez azonban nem feltétlenül jelenti a védelem csökkenését: az alkotmányok itt is megkövetelik a törvényi szintű szabályozást, valamint az egyes alapjogoknál részletes feltételrendszert adnak meg a korlátozással kapcsolatban. Mindkét megoldásban közös azonban, hogy az alapvető jogok hatékony védelmét csak megfelelő gyakorlattal kitöltve tudja biztosítani.

¹³ Ld. pl.: Magyarország Alaptörvény 4. cikk, Szlovákia Alkotmánya 17.cikk (4) bekezdése és Szlovénia Alkotmánya 20. cikk (2) bekezdése

¹⁴ A Belga Királyság Alkotmánya – közös rendelkezések nélkül – tartalmazza II. Címében az alapvető jogokat.

¹⁵ Többek között a Holland Királyság Alkotmányának 1. cikke is a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmával nyitja alapvető jogokat tartalmazó fejezetét.

¹⁶ Pl.: A Holland Királyság Alkotmány Első Fejezetében

¹⁷ Ciprus Alkotmánya 11. cikk

HAT KIRÁLYSÁGBAN

Az EU koronás főinek feladat- és hatásköri katalógusa

Kiss Balázs

Az Európai Unió tagállamainak koronás főinek összehasonlításával egy sor egyezést és néhány különbséget találhatunk, ha megvizsgáljuk milyen viszony fűzi az uralkodót a törvényhozói, végrehajtói vagy bírói hatalmi ághoz, milyen módon öröklődik a királyi, nagyhercegi hatalom az adott uralkodócsaládon belül, milyen szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha az uralkodó nem tudja ellátni az alkotmányból eredő feladatait vagy hogyan oldható meg a trón megüresedése az adott államban.

Az Európai Unió jelenleg 28 tagállamának hét országában, azaz pontosan az Európai Unió egynegyedében látják el az államfői feladatokat koronás fő, több száz éves hagyományokra visszatekintve, hol több, hol kevesebb hatalom birtokában. E hét ország: a Belga Királyság, a Dán Királyság, az Egyesült Királyság,¹ a Holland Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Spanyol Királyság és a Svéd Királyság.

Annak megállapításához, hogy az Európai Unió monarchikus államformájú országainak államfői milyen súlyú hatalommal rendelkeznek, szükséges megvizsgálnunk az uralkodó és a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom viszonyát, illetve azt, hogy az egyes uralkodók milyen egyéb, alkotmányos feladatokat látnak el.

Az uralkodó és a törvényhozó hatalom viszonyáról néhány, a vizsgálat tárgyává tett alkotmány expressis verbis rögzíti, hogy a király és

a parlament azt közösen gyakorolják, így van ez (bizonyos kérdésekben) a Belga, valamint a Dán és a Holland Királyságban.² Ugyanakkor a többi monarchia esetében sem beszélhetünk teljes semlegességről. Az uralkodó általános törvénykezdeményezési jogosultsággal rendelkezik a dán, a holland és a luxemburgi alkotmányos szabályok alapján.³ Fontosnak tartom kiemelni, hogy a Holland Királyság alkotmánya külön szabályozza, hogy az ország költségvetési törvényét az uralkodó jogosult a parlament elé beterjeszteni.⁴ Jogalkotással kapcsolatos, inkább szimbolikus feladatnak tekinthető, hogy szinte az összes monarchiában az uralkodó feladata a törvények szentesítése, kihirdetése és az azok végrehajtásáról való gondoskodás. A törvényhozó testület összehívásának és feloszlásának gyakorlása vagy adott esetben az ezekkel való visszaélés, nagymértékben befolyásolhatja a törvényhozói munkát, csak úgy, mint egy másik hasonló jogosultság, a parlament üléseinek elnapolása. Az európai uralkodók reprezentatív feladatként az újonnan összehívott parlament ülést kötelesek megnyitni, ugyanakkor közülük néhányan jogosultak azt a választások kiírásával bármikor feloszlítani (Dán, Holland, Spanyol Királyság és Luxemburgi Nagyhercegség).⁵ Ennek tükrében rendkívüli ülészak összehívására a belga és

² A Belga Királyság Alkotmánya 74. cikk, a Dán Királyság Alkotmánya 3. cikk és a Holland Királyság Alkotmánya 81. cikk

³ A Dán Királyság Alkotmánya 21. cikk, a Holland Királyság Alkotmánya 82. cikk és a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 47. cikk

⁴ A Holland Királyság Alkotmánya 105. cikk

⁵ A Dán Királyság Alkotmánya 32. cikk (2) bekezdés, a Holland Királyság Alkotmánya 64. cikk, a Spanyol Királyság Alkotmánya 62. cikk b) pont és a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 74. cikk

¹ Az Egyesült Királyság mivel, kartális alkotmánnyal nem rendelkezik és a különálló alkotmányos dokumentumok felkutatása, azok bemutatása szétfeszítette volna írásom kereteit, nem képezi jelen kutatás tárgyát.

luxemburgi uralkodók jogosultak, az a Luxemburgi Királyság alkotmányának értelmében a nagyhercegnek a képviselők egyharmadának a kérésére kötelező. A törvényhozói munka nagymértékű befolyásolására alkalmas a belga és a luxemburgi alkotmány azon szabálya, miszerint régenség idején semmilyen változtatás nem tehető az alkotmányban az uralkodó alkotmányos jogosítványait és jogállását illetően.⁶

A monarchikus államfő és a végrehajtó hatalom viszonyát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy ahány tagállam annyi megoldás, de mégis talán lehetséges az egyes államok bizonyos fokú csoportosítása. Minden egyes államfővel kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy személyük sérthetetlen, felelősséggel nem tartoznak, helyettük a felelősséget az aktust ellenjegyző miniszter viseli. Ugyanakkor még a belga, a dán és a holland király, valamint a luxemburgi nagyherceg a végrehajtó hatalmat a kormánnyal közösen gyakorolja, addig a spanyol és a svéd király azzal csak minimálisan érintkezik. A Svéd Királyság alkotmánya annyit mond, hogy az uralkodó nem tartozik felelősséggel, illetve hogy aktusaihoz ellenjegyzés szükséges.⁷ A spanyol királynak ennél több feladata van, a Képviselőház ugyanis az ő javaslata alapján választja meg a kormányelnököt, a kormány további tagjait pedig a megválasztott kormányelnök javaslatára ő nevezi ki, menti fel.⁸ Ezzel szemben a belga, dán, holland és luxemburgi uralkodó javaslat nélkül nevezi ki és menti fel a kormány tagjait, amelyek ellenjegyzésük után viselik kinevezőjük felelősségét. E négy államfőből három: a dán, a holland és a luxemburgi uralkodó maga határozza meg a kormány szervezetét, a miniszterek közötti feladatmegosztást, és létesít minisztériumokat.⁹ A belga és a luxemburgi uralkodó bocsáthat ki a

törvények végrehajtásához szükséges rendeleteket és utasításokat.¹⁰ A Dán, valamint a Holland Királyság uralkodója e feladatain kívül ellátja az Államtanács elnöki tisztségét, amelyben az előbbi esetben a király által kinevezett miniszterek, az utóbbi esetben pedig az államfő által élethosszig kinevezett tagok foglalnak helyet, továbbá mindkét esetben a nagykorú trónörökös.¹¹ A végrehajtó hatalomban komoly feladatokat ellátó uralkodók közül csupán egy, a holland monarcha feladatai között említi országa alkotmánya, hogy maga nyilatkozik a parlament kamaráinak közös ülésén a kormány által követendő politikáról, általános közigazgatási rendelkezéseket bocsát ki, illetve kinevezi a tartományok és a községi tanácsok élére a nem a választópolgárok által közvetlenül választott királyi biztosokat és polgármestereket.¹²

Az uralkodók és a bírói hatalom viszonyát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy szinte kivétel nélkül mind a hat monarchiában a bíróságok az uralkodó nevében hozzák meg döntéseiket. A bírák kinevezésében is aktív részvételt engednek az uralkodók számára nemzeti alkotmányaik. A belga uralkodó jogosult a bírák kinevezésére, hasonlóan a holland királyhoz, és a luxemburgi nagyherceghez, aki a békebírákat és rendes bírákat közvetlenül, míg a többi bírót a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslata alapján nevezi ki.¹³ Ezzel szemben a spanyol uralkodó „csupán” a Legfelsőbb Bíróság elnökének, illetve a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács 21 tagjának kinevezésére jogosult.¹⁴ Az igazságszolgáltatás fontos szereplőjének, a köztársasági képviselőjének kinevezése egyes országokban a király hatáskörébe tartozik, így a belga uralkodó nevezi ki az első- és másodfokú bíróságok mellett működő köztársasági szervek

⁶ A Belga Királyság Alkotmánya 44. cikk és 197. cikk és a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 72. cikk (2) bekezdés és 115. cikk

⁷ A Svéd Királyság Alkotmánya Ötödik fejezet 7. cikk

⁸ A Spanyol Királyság Alkotmánya 99. cikk (1) bekezdés és 100. cikk

⁹ A Belga Királyság Alkotmánya 96. cikk, Dán Királyság Alkotmánya 14. cikk, a Holland Királyság Alkotmánya 43. és 44. cikk és a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 76. és 77. cikk

¹⁰ A Belga Királyság Alkotmánya 108. cikk és a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 36. cikk

¹¹ A Dán Királyság Alkotmánya 177. cikk (1) bekezdés és a Holland Királyság Alkotmánya 74. cikk (1) bekezdés

¹² A Holland Királyság Alkotmánya 65. cikk, 89. cikk (1) bekezdés és 131. cikk

¹³ A Belga Királyság Alkotmánya 151. cikk 4) pont, a Holland Királyság Alkotmánya 117. cikk (1) bekezdés és a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 90. cikk

¹⁴ A Spanyol Királyság Alkotmánya 122. cikk (3) bekezdés és 123. cikk (2) bekezdés

tisztviselőjét, valamint a spanyol államfő jogosult a kormány javaslata alapján megbízni a főállamügyészt, hasonlóan a holland monarchához.¹⁵ A vizsgált hat monarchiában egyedülként a spanyol király játszik szerepet az alkotmánybíróság tizenkét tagjának kinevezésében. E szerepét a Képviselőház, a Szenátus, a kormány és a Legfőbb Igazságügyi Tanács javaslata alapján látja el, a testület elnökét pedig a teljes ülés javasolja a királynak.¹⁶ Egyéb igazságszolgáltatással kapcsolatos feladataik mellett az uralkodók egyéni és közkegyelmet gyakorolnak, illetve egyes országokban mérsékelhetik a bíróságok által megállapított büntetéseket. Ezek alapján a belga, és a luxemburgi uralkodó jogosult kegyelmet gyakorolni, illetve mérsékelni a kiszabott büntetéseket, a dán király gyakorolhat egyszerre egyéni és közkegyelmet, a holland államfő egyéni kegyelem gyakorlására jogosult.¹⁷

A monarchák egyéb, nem csupán reprezentatív és szimbolikus feladatai közül kettőt emelek ki, amelyek a nemzetközi kapcsolatokhoz, és a fegyveres erők irányításához kapcsolódnak. A nemzetközi kapcsolatok tekintetében négy uralkodó rendelkezik különféle hatáskörökkel. Általánosan megállapítható, hogy a belga, a dán és a spanyol király, továbbá a luxemburgi nagyherceg a nemzeti alkotmányban, illetve törvényekben meghatározott keretek között köthet nemzetközi szerződéseket, amelyeknek hatályba lépéséhez szükséges a törvényhozó testület jóváhagyása.¹⁸ A négy uralkodó közül csupán a spanyol királynál jelentkezik a hatáskör, hogy ő bízta meg a követeket és diplomáciai képviselőket, és fogadja más államok képviselőit.¹⁹ A fegyveres erők feletti rendelkezés vizsgálata esetében láthatjuk, hogy a

helyzet sokkal differenciáltabb. A hat vizsgált ország államfői közül három, a belga, a luxemburgi és a spanyol államfő tölti be a fegyveres erők parancsnoki tisztjét.²⁰ Közülük a belga uralkodó a kamarák pusztta tájékoztatása mellett jogosult a hadiállapot és béke kérdésében is határozni.²¹ Ezzel szemben a dán, a luxemburgi és a spanyol monarcha az ország törvényhozó testülete által adott jóváhagyása, illetve felhatalmazása alapján jogosult a hadiállapotról és békéről dönteni. Közülük a dán uralkodót ezen jóváhagyás abban az esetben nem köti, ha a Dán Királyságra vagy hadseregre idegen fegyveres erő támad, a fegyveres erők bevetéséről való döntést azonban be kell terjesztenie a Folketing²² részére.²³ A holland király hadsereg feletti rendelkezési joga sokkal szűkebb, hiszen csak hadiállapot esetén dönthet úgy, hogy soron kívül behívja az éppen katonai szolgálatot nem teljesítő hadkötelezetteket. Ezen döntésével párhuzamosan törvényjavaslatot kell benyújtania a parlament elé, hogy az szabályozza a fegyveres erőknél töltött szolgálat idejének meghosszabbítását. A hadsereg feletti rendelkezés joga egyébként a kormányt illeti.²⁴

A három hatalmi ággal szemben jelentős jogosítványokkal rendelkező uralkodói pozíció esetén (gondolok itt a belga, a dán és a holland királyra, továbbá a luxemburgi nagyhercegre) az alkotmányos monarchia irányába mozdul el a kormányforma megítélése, míg a reprezentatív, jogköreinek nagy részét a végrehajtó hatalom képviselőjének ellenjegyzésével gyakorló uralkodó (spanyol és a svéd király) esetén parlamentáris rendszerről beszélünk.

A hat állam alkotmánya az uralkodócsalád kijelölésére azonos, teljes mértékben egyező és a legegyszerűbb megoldást alkalmazza, egészen

¹⁵ A Belga Királyság Alkotmánya 153. cikk és Spanyol Királyság Alkotmánya 124. cikk (4) bekezdés

¹⁶ A Spanyol Királyság Alkotmánya 159. cikk (1) bekezdés és 160. cikk

¹⁷ A Belga Királyság Alkotmánya 110. cikk, a Luxemburgi nagyhercegség Alkotmánya 38. cikk, a Dán Királyság Alkotmánya 24. cikk és a Holland Királyság Alkotmánya 122. cikk

¹⁸ A Belga Királyság Alkotmánya 167. cikk 1) és 2) pont, a Dán Királyság Alkotmánya 19. cikk (1) bekezdés, a Spanyol Királyság Alkotmánya 63. cikk (2) bekezdés és a Luxemburgi nagyhercegség Alkotmánya 37. cikk

¹⁹ A Spanyol Királyság Alkotmánya 63. cikk (1) bekezdés

²⁰ A Belga Királyság Alkotmánya 167. cikk, a Luxemburgi nagyhercegség Alkotmánya 37. cikk és a Spanyol Királyság Alkotmánya 62. cikk h) pont

²¹ A Belga Királyság Alkotmánya 167. cikk 1) pont

²² A dán parlament

²³ A Dán Királyság Alkotmánya 19. cikk (2) bekezdés, a Luxemburgi nagyhercegség Alkotmánya 37. cikk és a Spanyol Királyság Alkotmánya 63. cikk (3) bekezdés

²⁴ A Holland Királyság Alkotmánya 101. cikk

egyszerűen rögzíti azt az uralkodót, esetenként annak házastársát, melynek leszármazottai örökölhetik a trónt és az azzal járó uralkodói jogokat.

Annak meghatározása azonban, hogy az adott uralkodó családon belül milyen módon és sorrendben lehetséges a trónutódlás, már differenciáltabb megoldásokat találunk. A hat ország alkotmányos szabályait három csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba tartoznak azok az országok, amelyek egyáltalán nem biztosítanak trónutódlást az uralkodó leánygyermekének számára, ebbe a csoportba tartozik a Belga Királyság.²⁵ A második csoportban találhatjuk a Dán és a Spanyol Királyságot, ahol ugyan lehetséges a nő nemű leszármazottak utódlása, ugyanakkor az utódlás rendjének meghatározásakor azt a kikötést találhatjuk, hogy a fiúgyermek megelőzi a leánygyermeket, így ezekben az országokban nő nemű uralkodók trónra kerülése csak abban az esetben lehetséges, ha az uralkodónak kizárólag leány gyermekei születnek.²⁶ A harmadik csoportba tartoznak, ha úgy tetszik a legliberálisabb országok, a Holland Királyság és a Svéd Királyság. Ezekben az államokban azt tapasztalhatjuk, hogy a trón utódlására a legidősebb gyermeknek van joga, annak nemétől függetlenül.²⁷

A trónöröklés rendjével kapcsolatban különböző egyéb szabályokat találhatunk a hat ország alkotmányában. Ilyen szabályok a kizárási szabályok. Kizárási ok lehet bizonyos országokban a törvényeknek vagy az uralkodói akaratnak ellentmondó házasságkötés, amelynek következtében az adott házasuló és annak leszármazottai kizárulnak a trónutódlásból, illetve néhány országban az államvallás elhagyása, más vallásfelekezethez való áttérés vagy más vallású személlyel történő házasságkötés. Az első

csoportba tartozik a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Holland Királyság, a Spanyol Királyság és a Svéd Királyság. Ezen államok többségében lehetséges a „törvénytelen” házasság későbbi uralkodó vagy parlament általi érvényesítése, jóváhagyása.²⁸ A vallási ok miatt potenciális trónörökösöket kizáró ország a Svéd Királyság, ahol az uralkodócsalád tagjainak kötelezően a „tisztá evangélikus hitet” kell vallaniuk.²⁹ Érdeemes megjegyezni, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség alkotmánya nem tartalmaz ilyen kizárási szabályokat, illetve azt, hogy a Holland Királyság alaptörvénye lehetőséget biztosít arra, hogy a parlament két kamarájának együttes ülésén a leadott szavazatok kétharmadának többségével rendkívüli körülmények esetén törvénnyel egy vagy több személyt kizárjon a trónöröklésből.³⁰

Fontos rendelkezése a hat monarchia alkotmányainak, hogy milyen módon kell eljárni olyan esetekben, amikor nincs a trónöröklésre alkalmas személy, vagy kihal az uralkodócsalád. A hat országot két csoportba oszthatjuk be. Az első csoportba azok az államok tartoznak, amelyek ragaszkodnak a monarchikus államforma fenntartásához, és alkotmányaik cselekvési kötelezettséget írnak elő az ország legfőbb döntéshozó szervének. Ez általában abban áll, hogy a parlamentek meghatározott időn belül, eljárás alapján és szavazati aránnyal kötelesek új királyt választani, kijelölni és a trónöröklés rendjét a jövőre nézve meghatározni, illetve régenst, helyettes régenst megjelölni. Ehhez az első csoporthoz tartozik a Dán Királyság, a Holland Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség és a Svéd

²⁵ A Belga Királyság Alkotmánya IX. cím I. pont

²⁶ A dán trónöröklés rendjéről szóló törvény (1953. március 27.) 2. § (1) bekezdés, a Spanyol Királyság Alkotmánya 57. cikk (1) bekezdés

²⁷ A Holland Királyság Alkotmánya 25. cikk és a Svéd Királyság Alkotmánya Átmeneti rendelkezések az 1994:1375 törvénnyel kapcsolatban A trónöröklés rendje 1. cikk

²⁸ A Belga Királyság Alkotmánya 85. cikk, a dán trónöröklés rendjéről szóló törvény (1953. március 27.) 5. §, a Holland Királyság Alkotmánya 28. cikk, a Spanyol Királyság Alkotmánya 57. cikk (4) bekezdés és a Svéd Királyság Alkotmánya Átmeneti rendelkezések az 1994:1375 törvénnyel kapcsolatban A trónöröklés rendje 5. cikk

²⁹ A Svéd Királyság Alkotmánya Átmeneti rendelkezések az 1994:1375 törvénnyel kapcsolatban A trónöröklés rendje 4. cikk

³⁰ A Holland Királyság Alkotmánya 29. cikk

Királyság.³¹ A második csoportba azok a monarchiák tartoznak, amelyek nem ragaszkodnak túlzottan a monarchikus államformához, hiszen az uralkodócsalád kihalása esetére nyitva hagyja a lehetőséget a parlamentnek, hogy véglegesen rendezze a trón megüresedését, vagy adott esetben az ország érdekeinek megfelelően döntsön a kérdésről. Ebbe a csoportba tartozik a Belga és a Spanyol Királyság.³² Érdemesnek tartom megjegyezni, hogy mely alaptörvények kínálnak lehetőséget lemondásra uralkodók számára. A lemondás kérdését szabályozza a holland, a spanyol és a svéd alkotmány is, ezzel kivételes esetekben lehetőséget biztosítva arra, hogy akár véglegesen megüresedjen a királyi trón.³³

Összességében láthatjuk, hogy az európai monarchiák uralkodói hol alkotmányos, hol gyenge, parlamentáris monarchaként látják el feladataikat, az általuk gyakorolt hatalommal párosul a nemzeti alkotmányok azon rendelkezése, melyekből megállapíthatjuk, hogy az adott ország milyen mértékben ragaszkodik a monarchikus államformához. A trónutódlás, a trón megüresedése esetében alkalmazandó, illetve a lemondásra vonatkozó szabályok alapján megállapíthatjuk, hogy míg a Dán, a Holland és a Svéd Királyság, továbbá a Luxemburgi Nagyhercegség erősen ragaszkodik meglévő államformájához, addig a Belga és Spanyol Királyság nyitva hagyja a lehetőséget, hogy törvényhozó testülete szabadon döntsön a trón megüresedése esetén.

Ebből levonhatjuk azt a végkövetkeztetést, hogy az erős államfői hatalommal rendelkező monarchák államai elsődlegesen a szilárdan monarchikus államberendezkedésű országok közé tartoznak.

³¹ A Dán Királyság Alkotmánya 9. cikk, a Holland Királyság Alkotmánya 30. cikk, a Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 7. cikk és a Svéd Királyság Alkotmánya Ötödik fejezet 4. cikk

³² A Belga Királyság Alkotmánya 95. cikk és a Spanyol Királyság Alkotmánya 57. cikk (3) bekezdés

³³ A Holland Királyság Alkotmánya 27. cikk, a Spanyol Királyság Alkotmánya 57. cikk (5) és a Svéd Királyság Alkotmánya Ötödik fejezet 4. cikk (2)

AZ ÁLLAMFŐK KÖZJOGI FELELŐSSÉGRE VONÁSA AZ EURÓPAI UNIÓS KÖZTÁRSASÁGOKBAN

Boros Árpád

Ha a történelem utóbbi pár évszázadán áttekintünk, azt látjuk, hogy az európai országok többségének jogállamisága „forradalmakban”¹ született meg. Némely nemzeteknek hosszú elnyomás után sikerült a különböző – kizárólagos hatalmon és/vagy személyi kultuszon alapuló – rendszereket demokratikus jogállami berendezkedésre váltani. Egy új jogállam alapjainak tételekor leszögezték: az egyeduralomból többé nem kérnek, s nem állhat elő még egyszer olyan állammodell, ahol a hatalmat gyakorló(k), az állam élén álló(k) azt tehet(nek), amit akar(nak). Ez a gondolat az alkotmányjog szempontjából a közjogi felelősség területére vezet, mely így valójában a polgári forradalmak korában gyökeredzik. E cikkben arra teszek kísérletet, hogy bemutassam, hogyan is oldja meg a köztársaság államformájú alkotmányjog az államfők feletti kontroll szabályozását.

Ha egy köztársaság államfőjének felelősségi rendszeréről beszélünk, akkor alapvetően kétféle forma jöhet szóba: a politikai és jogi felelősség.

A politikai felelősség kapcsán megállapítható, hogy az európai uniós köztársaságokban ilyenrel – kevés kivétellel – a *köztársasági elnök* (a továbbiakban ezen a vizsgált államok államfőit együttesen értem) nem tartozik. Ezt az alkotmányok általában hallgatással oldják meg, azaz semmilyen olyan eljárásról nem rendelkeznek, amely bizonyos politikai döntések

(például tisztségekbe való kinevezések vagy díjak adományozása) helytelensége miatt lenne megindítható. Nem hallgat ugyan e kérdésben a lett alkotmány, de annak 53. cikke is azt tartalmazza, hogy a *Köztársasági Elnök tetteiért nem tartozik politikai felelősséggel*. Van azonban egy olyan alkotmányos intézmény, amely mégis ezt hivatott számon kérni. Ez a kivételes „eljárás” pedig az osztrák és a szlovák alkotmányban fellelhető népszavazás. Ausztria szövetségi alkotmánytörvénye 60. cikk (6) bekezdése és Szlovákia Alkotmánya 106. cikk (1) bekezdése *bármilyen okból* népszavazás megtartását engedi, ahol az állampolgárok ítélik meg a *köztársasági elnök* cselekedetét. A *bármilyen ok* kifejezést az indokolja, hogy e két alkotmány nem határozza meg, hogy mi az, ami népszavazás kezdeményezésére ad okot. Az osztrák alkotmány például „ha a Szövetségi Gyűlés (ami a törvényhozó Nemzeti Tanács és Szövetségi Tanács együttes ülésével alakul meg) ezt kívánja” fordulatot használja.

Az államfő jogi felelőssége alatt nemcsak közjogi, hanem *büntetőjogi* felelősséget is kell érteni. Az Európai Unió köztársaságainak alkotmányaiban kivétel nélkül megtalálható az utóbbi alkotmányos intézmény. A *köztársasági elnök* e felelőssége azonban országonként igen eltérő. Bizonyos államokban, így Portugáliában, vagy Lengyelországban lényegében bármilyen, hivatali ideje alatt elkövetett bűncselekményért felel a *köztársasági elnök*. Itt meg kell jegyezni, hogy a felelősségre vonás természetesen sehol sem azonnali büntetőeljárást jelent – kivéve Ciprust² –, hanem előbb valamilyen parlamenti, vagy más

¹ A magyar rendszerváltás kapcsán lásd: „Tartalmi szempontból igenis forradalom” - Romsics Ignáccal beszélget Rádai Eszter

<http://epa.oszk.hu/01300/01326/00048/03radai.htm>

(Utolsó letöltés ideje: 2015. 10. 26.)

² Vö.: Ciprus Alkotmánya 45. cikk (3) bekezdés

alkotmányban létesített szerv eljárását, vagy jóváhagyását. E kategóriába tartozik a három balti ország, valamint Málta is. Érdekes Írország alkotmányos megoldása, mert a szigetország alkotmánya szerint az elnök kifogásolható magatartás esetén felelősségre vonható.³

A másik „véglet” az, ha a *köztársasági elnök* a büntetendő cselekmények csak nagyon szűk köréért, így például hazaárulás vagy – ahogy Olaszországban – hazaárulás és/vagy alkotmányértés elkövetéséért felel. E megoldást választotta alkotmányában Görögország, Csehország és Franciaország is. A görög alkotmány 49. cikk (1) bekezdése külön rendelkezik arról, hogy *a köztársasági elnök nem felelős a hivatala gyakorlásával összefüggésben elkövetett cselekedeteiért* – kivéve a hazaárulást és a szándékos alkotmányértést. A görög alkotmány ugyanezen szakaszában meglepő módon még azt is rögzíti, hogy *a köztársasági elnök hivatalával összefüggésben nem lévő cselekmények a hivatali idő lejártáig nem üldözendőek*.

Az EU-s köztársaságok közül viszont például Finnország a harmadik, „középutas” modellbe sorolható. Ezen alkotmányos modell a büntetendő cselekmények pontosan meghatározott körének elkövetése esetén ad lehetőséget a *köztársasági elnök* felelősségre vonására. A kör tehát szélesebb, mint a hazaárulás és az alkotmányértés köre, de nem mindenféle bűncselekmény tartozik bele. Kiváló szemléltető példa Finnország, ahol hűtlenség, hazaárulás és bármilyen emberiség elleni bűncselekmény esetén kerülhet sor felelősségre vonásra.⁴ Bizonyos értelemben ehhez hasonló Románia megoldása is. A román alkotmány szerint ugyanis – a hazaárulás külön kiemelése mellett – az államfő *az Alkotmány előírásait megsértő súlyos cselekmények elkövetése esetén* felelősségre vonható.⁵ Itt sem jön szóba minden, a román büntetőjog szerint büntetendő cselekmény.

Kérdés azonban, hogy mit takar az ún. *felelősségre vonás*. Ezt természetesen egy eljárást takar, aminek végén valamilyen jogkövetkezmény kerül megállapításra. Utóbbi megvizsgálása előtt azonban fel kell tárni, milyen alkotmányos szerv, közjogi tisztségviselő jogosult a felelősségre vonásra, az abban való eljárásra.

Kivétel nélkül mindegyik EU-s köztársaságban szerepet kap a törvényhozás. Ez nem meglepő, hiszen a történelmi *fejlődés* eredményeképpen ez a nép akaratának legitim képviselője. A legáltalánosabb mégsem az, hogy maga a törvényhozó parlament vonja felelősségre a (büntető-) jogsértő cselekedeteiért a *köztársasági elnököt*. A vizsgált országok többségében a törvényhozó testületnek „csak” kezdeményező szerepe van:

- A parlamentáris berendezkedésű Németországban a Szövetségi Gyűlés (tehát a német parlament vagy a tartományok kormányfőiből álló Szövetségi Tanács), Csehországban a Szenátus (a cseh parlament felsőháza), Magyarországon az Országgyűlés kezdeményezi az Alkotmánybíróság államfő elleni eljárását – ha megvan a kellő képviselői támogatás. Magyarországon a tisztségtől való megfosztás kezdeményezhető – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával –, míg a másik két országban vádemelésről dönt a törvényhozás (Németországban szintén kétharmados többséggel).

- Ehhez rendkívül hasonló a szintén parlamentáris Lengyelország, valamint a fél prezidenciális Franciaország és Románia modellje. Ezekben az országokban a parlament mindkét házának döntésére szükség van – együttes ülésen, mint Romániában, vagy külön-külön, mint Franciaországban –, hogy egy, nem alkotmánybírói jogállással rendelkező közjogi szerv előtt meginduljon az eljárás. Lengyelországban ezt az Állami Törvényszék – ami egy különleges jogállású szerv,⁶ magyar megfelelője nincs –, Romániában a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék – ez a magyar Kúriához hasonlítható –, valamint Franciaországban a

³ Vö.: Írország Alkotmánya 12. cikk 10. pont

⁴ Vö.: Finnország Alkotmánya 113. cikk

⁵ Vö.: Románia Alkotmánya 95-96. szakasz

⁶ Vö.: Lengyelország Alkotmánya 198-201. cikk

parlament két házának tagjaiból arányosan megalakuló Különleges Felsőbíróóság folytatja le.

- Létezik természetesen olyan alkotmányos rendszer, ahol maga a parlament vonja felelősségre az államfőt. Így például Máltán, ahol a hivatalához méltatlan magatartást tanúsító köztársasági elnököt a Képviselőház fosztja meg tisztségétől.⁷ Ilyen típusú megoldást választott alkotmányában Lettország (lett Alkotmány 51. cikk) és Litvánia is (litván Alkotmány 86. cikk).

Léteznek egyedi megoldások is. Ezek közül a legszembetűnőbb a Ciprusi Köztársaság példája. Az Alkotmány 45. cikk (3) bekezdése szerint *az elnök és az alelnök felelősségre vonható olyan bűncselekmény elkövetése esetén, amely miatt méltatlanná válik hivatala ellátásához, a vádat a Felsőbíróóság (ez a magyar Kúriának feleltethető meg) előtt a főügyész és a főügyész-helyettes emeli, a Felsőbíróóság elnökének engedélyével.* Ugyancsak ritka megoldást alkalmaz a finn alkotmány, ahol az általában – így például a görög, a magyar és a lengyel alkotmányban – alkalmazott képviselői indítványozás helyett az *igazságügyi főbiztos, a parlamenti biztos*, valamint a kormány rendelkezik kezdeményezési joggal. Pontosabban: Parlamenttel való tárgyalást kezdenek a köztársasági elnök cselekedetének megítéléséről.⁸

S mik a következmények? Az EU-s köztársaságok kivétel nélkül rögzítik, hogy a (köz)jogi felelősség megállapításának eredménye a megbízatás megszűnését, mint következményt jelenti. Itt is eltérés van azonban, hogy ez milyen formában történik: leváltás, tisztségétől való megfosztás, esetleg egyéb megoldás. Az alkotmányok sokszínűen fogalmaznak. A tipikus parlamentáris köztársaságokban, így Lengyelországban, Németországban, Máltán, Magyarországon, Szlovéniában, Lettországban és Litvániában az arra jogosult (lásd fent) *megfosztja a köztársasági elnököt a tisztségétől*, ha a közjogi felelősségét megállapítja. Csehország és Portugália alkotmányai ezt kiegészítik azzal, hogy az államfői tisztségtől megfosztott az újrávalaszthatóságát is

elveszti *büntetésül*. Szlovákiában ugyanígy, csak ott az Alkotmánybíróóság elmarasztaló határozata a tisztség és az újrávalaszthatóság *megszűnését* eredményezi.⁹ Az *elitálás* kifejezést használja Bulgária, Ciprus, Észtország alkotmánya. Horvátországban Alkotmánybíróóság általi *felmentés*, Romániában *leváltottnak* nyilvánítás, Írországban pedig *elmozdítás* a jogkövetkezmény. A közjogi felelősségre vonási eljárás alatt általában a *köztársasági elnök* nem gyakorolhatja hatásköreit a vizsgált államokban, de tipikusan a „helyettes” államfőnek is csak korlátozottan van erre lehetősége. (Magyarországon a teljes államfői feladat- és hatáskörben eljárhat az Országgyűlés elnöke a helyettesítés idején – bár számára pedig az országgyűlési képviselői jogainak gyakorlása tilalmazott ez idő alatt¹⁰ –, míg például Litvániában a Parlament elnöke „ideiglenes köztársasági elnökként” nem nevezhet ki és menthet fel minisztereket a törvényhozó jóváhagyása nélkül.¹¹

A vizsgált alkotmányok szinte kivétel nélkül rendelkeznek egy nem jogsértéssel kapcsolatos esetről is, ezt takarja az *akadályoztatás* megszövegezés. Ekkor nem bűncselekmény elkövetése, hanem valamely más, például egészségi állapot indokolja az eljárást. Itt is tehetünk a szerint különbséget, hogy ezen okok konkrétan meg vannak-e jelölve, vagy sem. Mindkettő egyaránt jellemző. Konkrét megjelölésről beszélhetünk, ha az államfő távolléte vagy cselekvőképtelensége (ill. betegsége) miatt üresedik meg – és szorul helyettesítésre – a hivatala, s ezt az adott országa alkotmánya leírja. Ugyanakkor ahol az alkotmányok csak arról szólnak, hogy *amennyiben a köztársasági elnök akadályoztatott*, ott is rendszerint ilyen okok állnak a háttérben. Konkrétan megjelölt akadályoztatási okot rögzít a bolgár, a ciprusi, az észt, a horvát és a litván alkotmány, míg a „*ha a köztársasági elnök akadályoztatva van*” és ehhez hasonló (például „*időlegesen nem képes hivatali feladatait ellátni*”) fordulattal él az osztrák, az

⁷ Vö.: Málta Alkotmánya 48. cikk (3) bekezdés b) pont

⁸ Vö.: Finnország Alkotmánya 113. cikk

⁹ Szlovákia Alkotmánya 107. cikk

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye 14. cikk (1) és (3) bekezdés

¹¹ Litvánia Alkotmánya 89. cikk (3) bekezdés

olasz, a cseh, a portugál, a finn, a román, a görög alkotmány és Magyarország Alaptörvénye is. A *köztársasági elnök* ily állapotának megállapítása viszont – a büntetőjogi felelősség megállapításával ellentétben – már rendszerint a törvényhozó testületek jogkörébe tartozik, azonban kivétel a finn alkotmány, melynek 55. cikk (3) bekezdése szerint a kormány jelenti ki, *hogy a köztársasági elnök tartósan nem képes hivatalából eredő feladataira ellátására.*

Végül szólnunk kell a *köztársasági elnök* helyettesítéséről is, mert akár bűncselekmény elkövetése esetén, akár más okból szűnik meg a megbízatása, államfői jogköröket gyakorlóra mindig szükség van, nehogy az államélet megbénuljon. Itt a szerint tehetünk különbséget az országok között, hogy egy adott közjogi tisztségviselő vagy valamely testület gyakorolja-e a *köztársasági elnök* jogköreit – természetesen bizonyos alkotmányos korlátokkal –, amíg az új államfő hivatalba nem lép. Az államok elsősorban az egyszemélyi helyettesítés mellett döntöttek alkotmányaikban, bár abban már eltérés van, hogy ki is legyen a „helyettes köztársasági elnök”. A leggyakoribb megoldás az, hogy ez a közjogi tisztségviselő a törvényhozás elnöke legyen. Ezt választotta, Portugália, Lengyelország, Magyarország, Görögország, Olaszország – itt a felsőház, a Szenátus elnöke a helyettes –, Észtország, Lettország, Litvánia, Horvátország és Portugália is (tehát a tipikus parlamentáris köztársaságok). Ide sorolandó a fél prezidenciális Románia is, ahol az alkotmányának 98. szakasz (1) bekezdése alapján a felső- majd az alsóház elnöke sorban gyakorolja az államfő tisztségét. Másutt a miniszterelnök – mint például Finnországban – az, aki ideiglenesen ellátja a hivatalt, de például Bulgáriában és Cipruson az *alelnök*, az alkotmány szerinti *köztársasági elnök-helyettes* kap szerepet. A szigetországban a kieső alelnök után következik a helyettesi sorban a Képviselőház elnöke, majd alelnöke, s végül egy, a 72. cikk szerint választott képviselő.¹² Bulgária Alkotmánya is hasonlóképp rendelkezik.¹³

Csehországban az Alkotmány 66. cikke megosztja a köztársasági elnök jogköreinek gyakorlását a két helyettes: a miniszterelnök és az alsóház, a Képviselői Kamara elnöke között. (Előbbi képviseli például a cseh államot a külkapcsolatokban, veszi át ideiglenesen a hadsereg főparancsnokságát, míg utóbbi nevezheti ki és mentheti fel a miniszterelnököt).¹⁴ Érdekes módon, Málta az egyetlen, amely alkotmányában a bírói hatalomra is gondol, mint helyettesre: itt ugyanis a miniszterelnök – az ellenzék vezetője véleményének kikérését követően – nevez ki egy államfő-helyettest, de ha ilyet nem neveznek ki, a legfőbb bíró (a Felsőbíró, azaz a magyar Kúria testvérszervének elnöke) kerül ideiglenesen „az államfői székbe”.

Mindegyik megoldásától eltér Ausztria, ahol ugyan akadályoztatás esetén a szövetségi kancellárra szállnak a szövetségi elnök feladatai, de ha a kormányfő sem tudja ellátni a hivatalt, akkor a helyettesi feladatoknak a Nemzeti Tanács (az alsóház) első, másod- és harmadelnökéből álló *kollégium* tesz eleget. Ez a testület szótöbbséggel határoz a felmerülő kérdésekben.¹⁵

Összegzőképpen megállapítható, hogy az európai uniós köztársaságokban a közjogi felelősségre vonás intézménye azonos alapokon áll, mégis az alkotmányok a különböző eljárási rendelkezések és felelősségi szabályok tekintetében sokszínű megoldásokat mutatnak.

¹² Vö.: Ciprus Alkotmánya 36. cikk

¹³ Vö.: Bulgária Alkotmánya 97. cikk

¹⁴ Vö.: Csehország Alkotmánya 62-63. cikk

¹⁵ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 64. cikk

EGY- ÉS KÉTKAMARÁS PARLAMENTI BERENDEZKEDÉS A TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYAI TÜKRÉBEN

Vásárhelyi Gábor

A parlamentarizmus kialakulásától fogva – a rendi országgyűlések rendenkénti ülésének alapulvételével – a parlament szerkezete és az általa betöltött, alkotmányban szabályozott funkciója folyamatos átalakuláson ment keresztül, felépítése azonban a mai napig támpontot ad számunkra, hogy meghatározzuk az állam életében betöltött szerepét. A parlament szervezetének tagolása szempontjából a legjelentősebb kérdés, hogy az adott államban a törvényhozó hatalom egy- vagy két (esetleg több) testületből tevődik össze, és két testület esetén a hatáskörök, hogyan oszlanak meg egymás között. Jelen írásban e kérdéskört járom körül az Európai Unió tagállamait szabályozó alkotmányok vizsgálatából származó adatokra, tényekre hivatkozva, kiemelve az egyes tagállamokra jellemző hasonlóságokat, különbségeket berendezkedésük vonatkozásában.

A parlament egy vagy két testületből állhat, mely meghatározza értelemszerűen, hogy egy- vagy kétkamarás parlamentről beszélünk. A kétkamarás parlamentek kialakulása régebbre tehető, mint egykamarás társáé, hiszen ha jobban belegondolunk, a középkortól fogva kialakult rendi gyűlésekre a kétkamarás forma volt a jellemző, melyben a második kamara felépítését a történeti hagyományok határozták meg. A XX. század hozott áttörést, mely következtében az Unió területén elterjedtek az egy testületből álló parlamentek, kivétel Luxemburg, ahol már az 1868. október 17-én elfogadott Alkotmány deklarálja a törvényhozás egykamarás berendezkedését.¹

Egykamarás parlamentek esetén az adott tagállam alkotmányában foglalt, parlamentet

megillető hatáskör magától értetődően a parlamentet alkotó egyetlen testületet illeti meg. Az ilyen típusú berendezkedésnél, a népszuverenitás elvéből következően, a népképviselési elvre épülő, általános és egyenlő választójogon alapuló, többpárti képviseletet biztosító rendszer a jellemző, melynek összetételét a választók a meghatározott időnként tartott választások alapján folyamatosan tudják igényeiknek megfelelően alakítani. Mindemelllett a legitimitás elvének érvényesülés miatt, a képviselők csak és kizárólag közvetlen választás alapján nyerhetik el a mandátumokat, a közvetett választás egykamarás parlamenteknél fogalmilag kizárt ezen indokokból következően.²

Kétkamarás parlamentek esetén viszont az előbbiektől eltérően a hatáskör megoszlik a törvényhozó hatalom illetékesei között. Általánosságban megállapítható viszont, hogy a politikai súlypont a népképviselési kamarára helyeződik át, melynek elnevezése Képviselőház a legtöbb uniós tagállamban. A hatáskörök nagyobb csoportja fedezhető itt fel, ezért is nevezik gyakran *első kamarának*, míg a másik kamarainkább a kontroll szerepet tölti be az első kamara fölött, és gondoskodik a megfelelő tartalmú és minőségű törvényalkotásról a vétőjog gyakorlása révén, ebből kifolyólag *második kamarának*, a tagállamok által használt elnevezés szerint Szenátusnak nevezik.

Az Európai Uniót jelenleg 28 tagállam alkotja, melyből 15 tagállamban egykamarás parlament, 13 tagállamban pedig kétkamarás parlament működik.

¹<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/19927/file/ketkam.%5B1%5D.doc>(Utolsó letöltés dátuma: 2016. április 17.)

²<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/19927/file/ketkam.%5B1%5D.doc>(Utolsó letöltés dátuma: 2016. április 17.)

Egykamarás	Kétkamarás
Bulgária	Ausztria
Ciprus	Belgium
Dánia	Csehország
Észtország	Egyesült Királyság
Finnország	Franciaország
Görögország	Hollandia
Horvátország	Írország
Lettország	Lengyelország
Litvánia	Németország
Luxemburg	Olaszország
Magyarország	Spanyolország
Málta	Szlovénia
Portugália	Románia
Svédország	
Szlovákia	

Ha a fenti táblázat adatait szemügyre vesszük, és megfelelően elhelyezzük a kontinens térképen, jól kitűnik, hogy a kétkamarás parlamentek Nyugat- és Közép-Európában működnek főként, kivéve Romániát³, mely az Európai Unió egyik keleti határállamának számít. Ha pedig ugyanezt megnézzük az egykamarás parlamentek tekintetében is, akkor egy érdekes kép tárul elénk, hiszen az egykamarás berendezkedésű államok közrefogják kétkamarás társaikat, mint egy külső burkot képezve körülöttük, itt is fellelhető azonban egy kivétel, még pedig Luxemburg⁴, mely bent helyezkedik el Európa közepében.

Kétkamarás parlamentnek, hagyománya van az európai parlamentarizmus fejlődésének vonatkozásában, ebből következően nem meglepő, hogy az Európa nagy államainak számító országokban a mai napig ez a parlamenti berendezkedés van érvényben, gondolok itt az Egyesült Királyságra, mely megteremtette a második kamara történeti hagyományát vagy épp Franciaországra, Németországra vagy Olaszországra. Ugyanakkor az egykamarás parlamentek kialakulása és elterjedése a XX. század folyamán ugrásszerűen megnőtt, melynek

alátámasztására legkézenfekvőbb csak szemügyre venni számukat az uniós tagállamok viszonylatában, és nyomban kitűnik, hogy kettővel több van belőlük, mint kétkamarás társaikból. Példaként említve, 1975-től Görögországban, 1992-től Szlovákiában vagy épp 1998-tól Finnországban a törvényhozás egykamarás parlament által történik.⁵

Az államforma az államfő hatalmának eredetét, legitimitását, jogállását írja le. A mi viszonyrendszerünk szempontjából jelen esetben, azért jelentős, mert az államforma egy újabb tipizálási lehetőséget ad számunkra a szerint, hogy mely államforma esetén, mely parlamenti szervezeti struktúra jellemzőbb. A 28 tagállam között jelenleg 21 köztársaság van, amelyből 12 rendelkezik egy-, míg 9 kétkamarás parlamenttel, tehát az arányok majdnem megegyeznek. Az érdekességet a 7 monarchia szolgáltatja számunkra, mivel ilyen típusú államberendezkedés mellett elsősorban a kétkamarás törvényhozás a meghatározóbb, például említhetjük az Egyesült Királyságot vagy Spanyolországot. Indokoltan merül fel a kérdés, hogy Dánia és Svédország is parlamentáris monarchia, mégsem kétkamarás a parlamentje, ennek ellenére volt olyan idő mikor 2 testületből állt, ugyanis, mind Dániának 1953-ig, mind Svédországnak 1971-ig kétkamarás felépítésű volt a törvényhozó hatalma, de mivel álláspontjuk szerint a második kamara elnyújtja a törvényhozás folyamatát, így ezen indok alapján megszüntették.⁶

Eddig az egy- és kétkamarás parlamenteket vetettük össze különböző szempontok alapján, most viszont a kétkamarás parlamenteket alkotó két testület jellemzőit vizsgáljuk meg.

⁵Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban 350 o., 406 o., 1000 o. Budapest, 2005, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

⁶http://hallgatoknak.feek.pte.hu/data/2012/1122/663/EU_i_ellemzoi_vaz_II_oroszagok.pdf (Utolsó letöltés dátuma: 2016. április. 17.)

³Románia Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése

⁴Luxemburg Nagyhercegség Alkotmányának 50. cikke

A uniós tagállamok kétkamarás parlamentjeit a második kamarájukra jellemző főbb tulajdonságok alapján öt féle csoportba tudjuk sorolni:⁷

<i>Történeti</i>	<i>Korporatív</i>	<i>Szövetségi államok esetén</i>	<i>Területi egységeket reprezentáló</i>	<i>Népképviseleti jellegű</i>
- arisztokrácia, papság meghatározó szerepe pl, Lordok Háza (House of Lords) – Egyesült Királyság	-foglalkozási ágak, hivatási rendek képviselte pl, Szenátus (Seanad Éireann) – Írország, Nemzeti Tanács (Držvani zbor) – Szlovénia	- tagállami érdekképviselő pl, Szövetségi Tanács (Bundesrat) – Ausztria, Szenátus (Senate) – Belgium, Szövetségi Tanács (Bundesrat) – Németország	pl, Szenátus (Sénat)– Franciaország, Köztársaság Szenátusa (Senato) – Olaszország, Szenátus (Senado)– Spanyolország, Első Kamara (Eerste Kamer) – Hollandia	- az eddig meghatározott elvek nélkül állítja fel pl, Szenátus (Senát) – Csehország, Szenátus (Senatul) – Románia, Szenátus (Senat) – Lengyelország

A kétkamarás rendszerben főszabályként az első kamara tagjait közvetlenül választják meg, viszont a második kamara tagjait közvetlenül, közvetetten vagy akár a kettő kombinációjával, vegyesen is megválaszthatják. Németországban, Hollandiában, Belgiumban, Szlovéniában, Ausztriában, Franciaországban, és az Egyesült Királyság területein a második kamarát közvetetten választják, míg Spanyolországban, Csehországban, Lengyelországban, Romániában

és Olaszországban a második kamara tagjait közvetlenül választják.⁸ Írország kivételt képez, ugyanis ott a vegyesrendszer érvényesül, vagyis a tagok negyedét közvetetten, a másik háromnegyedét pedig közvetlenül választják.⁹

⁷http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch08s03.html (Utolsó letöltés dátuma: 2016. április. 17.)

⁸Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 51. cikk (1) bekezdése, Holland Királyság Alkotmányának 55. cikke, Belga Királyság Alkotmányának 67. cikk, Szlovén Köztársaság Alkotmányának 96. cikke, Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytervének 35. cikke, Francia Köztársaság Alkotmányának 24. cikke, Spanyolország Alkotmányának 96. cikk (2) bekezdése, Cseh Köztársaság Alkotmányának 18. cikk (2) bekezdése, Lengyel Köztársaság Alkotmányának 97. cikk (2) bekezdés, Románia Alkotmányának 62. cikk (2) bekezdése, Olasz Köztársaság Alkotmánya 57. cikk (1) bekezdése

⁹Írország Alkotmányának 21. cikk (1) bekezdése

Ha a térképre ezt kivetítenénk, ugyanaz a sajátos helyzet állna elő, mint az egy- és kétkamarás parlamentek megoszlása kapcsán, vagyis a közvetlenül választott második kamara országai egy burkot képeznek a közvetetten választott második kamarával rendelkező országokhoz képest. Érdekesség, hogy Hollandia esetében a népszuverenitás elvére épülő, fő feladatokat ellátó testület kapta a Második Kamara (Tweede Kamer) nevet, míg a közvetetten választott tagokból álló, véleményező testület kapta az Első Kamara (Eerste Kamer) nevet.¹⁰

Második kamara tagjainak választása



A két kamara viszonyát jellemző megoldások szerint megekülönböztetünk szimmetrikus és asszimmetrikus bikameralizmust, mely során az elhatárolási szempont a két kamara alá-fölérendeltsége vagy épp mellérendeltsége. Itt az uniós viszonylatokban a két szempont közti arány nem olyan magas, mint általában szokott lenni az asszimmetrikus bikameralizmus oldalán. A szövetségi államoknál (Németország, Ausztria, Belgium) és a népképviselői jellegű második kamarát létesítő országoknál (Olaszország, Románia) a kamarák közti viszony inkább a mellérendeltséget tükrözi, így a szimmetrikus bikameralizmus valósul meg. Véleményem szerint, ide tartozik továbbá még Franciaország és Írország, ahol a kamarák szintén egyenlő súllyal vannak jelen. Ezzel szemben az általános tételek megfelelő érvényesülésével, Cseh-

országban, Lengyelországban, Hollandiában, Spanyolországban, Szlovéniában és az Egyesült Királyságban nem egyenlő a két kamara hatásköre, melyből kifolyólag ezen tagállamoknál az asszimmetrikus bikameralizmus valósul meg.¹¹

Bár nem alkalmazható minden egyes alkotmányra, érdekes összehasonlítási szempontot ad, ha megnézzük, hogy a kétkamarás berendezkedésű tagállamokban, hogyan viselkedik a második kamara a feloszlatakor. Abban nincs eltérés, hogy a feloszlatakor alapesetben mindenhol az első kamara feloszlataát jelenti. A második kamara tekintetében azonban nincs egyetértés.

A második kamara megtartását a brit, a cseh, a francia és az osztrák alkotmányok nem kötik össze az első kamara feloszlataásával. Az ehhez kapcsolódó szabályozás azonban eltérő szóhasználattal történik, amely sokat mond az alkotmányozók szándékáról. Csehország alkotmánya például leszögezi, hogy a Képviselői Kamara feloszlata nem jelenti a Szenátus feloszlataát¹², a francia alkotmány azonban világosan deklarálja, hogy a Szenátus nem feloszlatható. Ez az egyenes kinyilatkoztatás arra enged következtetni, hogy az alkotók kifejezett célja volt a második kamara óvása, stabilitásának biztosítása, mintegy ellensúlyként a köztársasági elnökkel szemben, ami leginkább Franciaország esetén indokolt. Ausztria alkotmánya ezzel szemben nem is nevesíti a második kamara feloszlataának tilalmát, és csupán a Nemzeti Tanács feloszlataának szabályait ecseteli, melyből következően a tartományi képviselőket tömörítő Szövetségi Tanács mandátumát nem lehet mesterségesen megszakítani.¹³

Az első kamara feloszlata maga után vonza a második kamara feloszlataát is Belgiumban és

¹⁰Holland Királyság Alkotmányának 54. cikk (1) bekezdése és 55. cikke

¹¹<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/19927/file/kétkam.%5B1%5D.doc>(Utolsó letöltés dátuma: 2016. április 17.)

¹²Cseh Köztársaság Alkotmányának 33. cikk (1) bekezdése

¹³Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmányának 29. cikke

Lengyelországban. A stabilitást, átmentet kevésbé szolgáló szerkezet éppen azokat az országokat jellemzi, ahol amúgy is nehéz kiegyensúlyozott parlamenti többséget és vezetést kialakítani.

Meglepő módon az eddig tárgyalta keverednek a holland alkotmányban. Itt ugyanis elméletben a Második Kamara nem oszlik fel az Első kamarával, hanem megbízási időtartamát törvény határozza meg, amely időtartam legfeljebb öt év lehet. A Második Kamara, tehát erős törvényi védelmet élvez. Az alkotmány szerint négy évre kell választani, ilyen esetben azonban akár öt évre is kitolhatják a megbízásának az időtartamát.¹⁴ Bár egy ilyen utólagos módosítás nem egészen demokratikus, hiszen a választók négy évre adtak mandátumot a képviselőknek.¹⁵

Érdekesség még, hogy a második kamara, milyen vétójoggal rendelkezik az első kamara által elfogadott törvényjavaslat tekintetében. Az Alkotmányok jelentős része ilyenkor a tagok többségének szavazatát írja, de például Spanyolország vagy épp Lengyelország esetében a második kamara erős felfüggesztő hatályú vétójoggal rendelkezik, melynek következtében ilyenkor a második elfogadáshoz minősített többség szükséges.¹⁶

John Stuart Mill állaspontja szerint *"önmagában rossz, ha akár az egyén, akár egy gyűlés abban a tudatban működik, hogy magán kívül senkit sem kell megkérdeznie, vagy tekintetbe vennie"*,¹⁷ mely kétséget kizáróan a kétkamarás parlamenti berendezkedés rendszerét támasztja alá, véleményem szerint azonban az egykamarás parlament is képes ellátni megfelelő módon a

ráruházott feladat- és hatásköröket. Általános következtetésként levonható, hogy az uniós országok területének nagysága befolyásolja a parlament szerkezetének kialakítását és főszabály szerint a nagyobb területű államokban kétkamarás parlamentek, míg a kisebb területű országokban egykamarás parlamentek működnek. Összességében a fentebb leírtak alapján, mind az egy- és mind a kétkamarás parlamenti berendezkedés hordoz magában olyan jellemzőket és sajátosságokat, melyek lehetőségeket teremtenek az alkotmányos jogfejlődés számára.

¹⁴Holland Királyság Alkotmányának 52. cikke

¹⁵<http://www.corvusembassy.com/ep/?page=2&article=2&show=102>(Utolsó letöltés dátuma: 2016. április 17.)

¹⁶Spanyolország Alkotmányának 90. cikk (2) bekezdése, Lengyel Köztársaság Alkotmányának 121. cikke

¹⁷<http://kardinalis.reblog.hu>(Utolsó letöltés dátuma: 2016. április 17.)

A PARLAMENT MEGALKAKULÁSA ÉS MEGBÍZATÁSÁNAK MEGSZŰNÉSE AZ EURÓPAI UNIÓS TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYAINAK TÜKRÉBEN

Fedorecz Renáta Vivien

Az európai uniós tagállamok, az Egyesült Királyságot nem számítva, kartális alkotmányaikban külön részben rendelkeznek a parlament felépítéséről, szervezetéről és működéséről.

A parlament megbízatása valamennyi országban az alakuló üléssel veszi kezdetét, amelyet általában az államfő hív össze a választásokat követően, legyen az köztársasági elnök vagy monarcha. Ez alól kivételt képez a Német Szövetségi Köztársaság¹, itt ugyanis a Szövetségi Gyűlés elnöke gyakorolja e jogkört. Ezen felül külön csoportot képeznek azon államok, amelyek alkotmánya nem határozza meg e jog jogosultját, ilyen például a Ciprusi Köztársaság², a Portugál Köztársaság³ vagy a Svéd Királyság⁴. Az első ülés időpontja is alkotmányi szinten kerül rögzítésre, mely alapján három általános csoportot képezhetünk. A tagállamok alkotmányainak többségében ez a választást követő huszadik vagy harmincadik napon belüli időpontra esik. Így rendelkezik például Magyarország Alaptörvénye is a 3. cikk (1) bekezdésében: „Az Országgyűlés megbízatása az alakuló üléssel kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az alakuló ülést - a választást követő harminc napon belüli időpontra - a köztársasági elnök hívja össze.”

A Cseh⁵ és a Szlovák Köztársaság⁶ alkotmányai ugyanígy harminc napot biztosítanak a köztársasági elnöknek e joga gyakorlására, deklarálják azonban azt is, hogy amennyiben ezt az államfő elmulasztja, a Cseh Képviselői Kamara, valamint a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa a választást követő harmincadik napon a törvény erejénél fogva automatikusan ül össze. Bulgária alkotmányának 75. cikke értelmében az összehívás elmulasztása esetén

pedig Nemzetgyűlés képviselőinek egyötöde kezdeményezheti az alakuló ülést.

Vannak olyan országok, amelyek eltérő szabályozást alkalmaznak, és 10, 15 vagy 25 napot szabnak meg határidőnek a választást követő első ülés összehívására. Egyedi módon határozz a témában a Lett Köztársaság alkotmánya, amelynek 12. cikke alapján „az újonnan választott Parlament első ülését november első keddjén tarja, amely napon az előző Parlament megbízatása lejár.” Szintén különleges a Dán Királyság alkotmányának⁷ szabályozása. Rögzítésre kerül, hogy a Folketing a választást követő 12. hétköznap 12 órakor ül össze, amely ülésen egyébként a királyi család is jelen van.

Végezetül ki kell emelni azon alkotmányok csoportját, amelyekben egyáltalán nem vagy csak a rendkívüli választások esetében rendelkeznek az alakuló ülés összehívásának időpontjáról.

A tagállamok többsége esetén a képviselők megbízatása négy évre szól, amely alól kivétel a Ciprusi Köztársaság,⁸ a Luxemburgi Nagyhercegség⁹ és az Olasz Köztársaság,¹⁰ ahol a törvényhozó hatalmat öt évre választják meg. Ez a megbízatási időszak lerövidülhet, amennyiben a parlament feloszlik, vagy azt felosztatják. A magyar Alaptörvényhez hasonló szabályozással, amely mindkét lehetőséget biztosítja az Országgyűlésre nézve, azonban csak kevés európai uniós állam él.

A feloszlás intézményét ismeri az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye¹¹ is, amely egyszerű törvény meghozatalához köti a Nemzeti Tanács ezen jogosultságát. Ciprus alkotmánya¹² ebben is eltér a többitől, hiszen

¹ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 39. cikk

² Ciprus alkotmánya 74. cikk

³ A Portugál Köztársaság alkotmánya 173. cikk

⁴ A Svéd Királyság alkotmánya 5. cikk

⁵ A Cseh Köztársaság alkotmánya 34. cikk (1) bekezdés

⁶ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 82. cikk (2) bekezdés

⁷ A Dán Királyság alkotmánya 35. cikk

⁸ Ciprus alkotmánya 65. cikk (1) bekezdés

⁹ Luxemburg Nagyhercegség alkotmánya 56. cikk

¹⁰ Az Olasz Köztársaság alkotmánya 60. cikk

¹¹ Az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye 29. cikk (2) bekezdés

¹² Ciprus alkotmánya 67. cikk (1) bekezdés

egyedüli a tagállamok között, amely esetén kizárólagosan akkor szűnik meg idő előtt a Képviselőház megbízatása, ha az abszolút többséggel elfogadott határozatában a török közösség által választott képviselők legalább egyharmadának támogatásával a feloszlásáról rendelkezik. A horvát¹³ parlament ezzel szemben az előhozott választások érdekében a képviselők több mint felének szavazatával határoz feloszlásáról, míg a Lengyel Köztársaság alkotmányának¹⁴ esetében az összes képviselő kétharmadának támogatásával meghozott határozat alapján rövidítheti le a ciklust a Képviselőház, amely azonban a Szenátus megbízatási idejére is kihat. Málta¹⁵ az utolsó kiemelendő az európai uniós országok közül, ahol a feloszlás lehetősége biztosított a parlament számára, de kizárólag csak abban az esetben, ha az az első üléstől számított öt éve működik, és korábban nem oszlott fel.

A feloszlítás kezdeményezése és/vagy elrendelése a tagállamok közel mindegyikében az államfő jogkörébe tartozik. A Svéd Királyság alkotmánya¹⁶ ezzel ellentétben nem a királynak biztosítja a Riksdag feloszlításának jogát, hanem két általános választás között a kormány rendelheti el a rendkívüli választást, az alakuló üléstől számított három hónap elteltével, ha a házelnök által a miniszterelnök személyére tett személyi javaslatot a Riksdag négy alkalommal elutasítja, és három hónapon belül nem tartanak általános választásokat, vagy ha a miniszterelnök vagy valamely miniszter nem élvezi a Riksdag bizalmát. Ezen jogával nem élhet a kormány, ha az új kormány kialakítása során a miniszterek hivatalban maradnak.

Az alkotmányok között találunk olyanokat, amelyek kizárólag e jog jogosultját jelölik meg, ilyen például az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye¹⁷, amely csupán azt a kritériumot állítja fel a szövetségi elnökkel szemben, hogy ugyanazon okból kifolyólag csak egyszer rendelje el a feloszlítást. Mindezek ellenére

többségükben az alkotmányok kiterjedt szabályozást tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy az államfő mely esetekben kezdeményezhet feloszlítást vagy rendkívüli választást.

A tagállamok alkotmányainak zömében található olyan szabályzás, amely valamilyen módon a kormánnyal kapcsolja össze a feloszlítás fogalmát. Az európai uniós Alkotmányok között összesen tizenegy (Belga Királyság, Cseh Köztársaság, Görögország, Horvátország, Litván Köztársaság, Málta, Német Szövetségi Köztársaság, Románia, Spanyolország, Szlovák Köztársaság és Szlovén Köztársaság) köti össze a miniszterelnökkel, illetve a kormánnyal szembeni bizalmi szavazás intézményét a parlament idő előtti megbízatásának a megszűnésével. A legtöbb esetben a feloszlítás akkor következik be, ha a parlament nem szavazza meg a bizalmat, ezzel ellentétben eltérően rendelkezik Görögország alkotmánya: *„a köztársasági elnök a bizalmi szavazáson bizalmat szerző kormány javaslatára feloszlítja a parlamentet, megbízatása megújítására, abból a célból, hogy a nemzet kiemelkedő nehézségével megbirkózzon.”*¹⁸

Ez az intézmény köthető még az általános választásokat követően megalakulóban lévő kormányhoz.

A Bolgár Köztársaság¹⁹ esetében ezen jogot akkor gyakorolhatja a köztársasági elnök, ha nem születik konszenzus a kormányalakítás kapcsán, az észt alkotmány²⁰ alapján pedig ha a parlament által állított miniszterelnök-jelölt a kormánytagok listáját a miniszterelnök-állítás jogának átruházásától számított 14 napon belül nem terjeszti be. A Szlovák²¹ és Litván Köztársaság²² alkotmánya értelmében, ha a kormányprogram elfogadását megtagadja a parlament, az államfő rendelkezhet a feloszlításról, illetve a rendkívüli választások megtartásáról. A Belga Királyság²³ és Görögország²⁴

¹⁸Görögország alkotmánya 41. cikk (2) bekezdés

¹⁹A Bolgár Köztársaság alkotmánya 99.cikk (5) bekezdés

²⁰Az Észt Köztársaság alkotmánya 89. cikk (6) bekezdés

²¹A Szlovák Köztársaság alkotmánya 102.cikk (1) bekezdés e) pont

²²A Litván Köztársaság alkotmánya 58.cikk (2) bekezdés a) pont

²³A Belga Királyság alkotmánya 46.cikk

²⁴Görögország alkotmánya 41. cikk

¹³A Horvát Köztársaság alkotmánya 78.cikk

¹⁴A Lengyel Köztársaság alkotmánya 98. cikk (3) bekezdés

¹⁵Málta alkotmánya 76.cikk (2) bekezdés

¹⁶A Svéd Királyság alkotmánya Harmadik fejezet 4. cikk (1) bekezdés

¹⁷Az Osztrák Köztársaság Szövetségi Alkotmánytörvénye 29. cikk (1) bekezdés

alkotmánya e lehetőséget a kormány lemondása esetén is fenntartja.

Egyes alkotmányok a kormányfő személyéhez kapcsolják a Parlament feloszlását. Például Magyarország Alaptörvénye ²⁵ rögzíti, hogy a köztársasági elnöknek joga van feloszlítani az Országgyűlést, ha az, az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választ miniszterelnököt, ugyanígy Spanyolország ²⁶ esetén a Cortesnek két hónapja van a kormányelnök megválasztására, ezzel párhuzamban Málta alkotmánya ²⁷ ezt a lehetőséget akkor biztosítja, ha a miniszterelnök hivatala megüresedik és nincs olyan személy, aki mögött a képviselők több mint fele felsorakozna.

Bizonyos alkotmányok az adott évre vonatkozó költségvetés elfogadására határidőt szabnak meg, mely határidő elmulasztása a parlament feloszlását vonhatja maga után. Ebbe a csoportba tartozik például az észt ²⁸, horvát ²⁹ vagy lengyel ³⁰ alkotmány, valamint az Alaptörvényünk ³¹ is, amely a központi költségvetés elfogadásának határidejét március 31-ig bezárólag határozza meg.

A Lett Köztársaság alkotmányában ³² egy érdekes szabályozás olvasható, itt ugyanis a köztársasági elnöknek kezdeményezési joga van a feloszlásra vonatkozóan, amelyről népszavazást tartanak. Ha a nép a feloszlást helyteleníti (nem szavazza meg azt), akkor a köztársasági elnököt eltávolítottnak kell tekinteni, és a parlament újat választ a fennmaradó hivatali időre. Ez egyfajta fékként működik a köztársasági elnökre nézve, mivel így vélhetőleg csak a legvégső esetben fog ezzel a jogosultsággal élni.

Általánosságban megállapítható, hogy egy éven belül nem lehet ismételt feloszlást a parlamentet, ugyanakkor, ha köztársasági elnök hivatali idejéből kevesebb, mint hat hónap van hátra, szintén nem jogosult a feloszlásra. Némely alkotmány eltérően

rendelkezik, és például deklarálja, hogy ostromállapot, hadiállapot vagy éppen rendkívüli állapot idején nem szűnhet meg idő előtt a törvényhozó hatalom megbízatása. A román alkotmány ³³ esetében a fent említett valamennyi tilalom fennáll.

A miniszterelnök vagy a kormány indítványozhatja a köztársasági elnöknel a feloszlást egyes tagállamok alkotmányaiban, ugyanakkor például Málta alkotmánya ³⁴ azt is rögzíti, hogy e javaslatot az államfő elutasíthatja, ha annak célja a feloszlás nélkül is megvalósítható vagy nem egyezik az állam érdekeivel. Egyes tagállamok esetén pedig a köztársasági elnöknek egyeztetnie kell más közjogi vezetővel, aki lehet a miniszterelnök, a kamarák elnökei vagy a képviselőcsoportok vezetői, így például az Olasz Köztársaság alkotmánya alapján az államfő csak a parlament elnökeinek meghallgatása után gyakorolhatja ezen jogkörét. ³⁵

Valamennyi alkotmány rendelkezik arról, hogy a feloszlást követően a rendkívüli választásokat meddig kell megtartani, valamint arról, hogy újonnan megválasztott parlament mikor tartsa meg alakuló ülését. Erre a legtöbb időt az Osztrák Köztársasági Szövetségi Alkotmánytörvénye ³⁶ biztosítja, amely értelmében a feloszlást követő legkésőbb a 100. napig kell a Nemzeti Tanácsnak összeülni.

Összességében megpróbáltam minél átfogóbban összehasonlítani a parlament megalakulására és megbízatásának megszűnésére vonatkozó szabályozásokat az európai uniós tagállamok szintjén, amely alapján megállapítható, hogy ugyan az egyes nemzetek eltérő részletszabályokat alkalmaznak a témában, mégis mindegyik ország alkotmányi szinten rögzíti a parlament feloszlásának esetét, amely a törvényhozó hatalom stabilitását kívánja szolgálni.

²⁵ Magyarország Alaptörvénye 3. cikk (3) bekezdés

²⁶ Spanyolország alkotmánya 99. cikk (5) bekezdés

²⁷ Málta alkotmánya 76. cikk (5) bekezdés b) pont

²⁸ Az Észt Köztársaság alkotmánya 119. cikk

²⁹ A Horvát Köztársaság alkotmánya 104. cikk

³⁰ A Lengyel Köztársaság alkotmánya 225. cikk

³¹ Magyarország Alaptörvénye 3. cikk (3) bekezdés b) pont

³² A Lett Köztársaság alkotmánya 48. cikk

³³ Románia alkotmánya 89. cikk

³⁴ Málta alkotmánya 76. cikk (5) bekezdés c) pont

³⁵ Az Olasz Köztársaság alkotmánya 88. cikk (1) bekezdés

³⁶ Az Osztrák Köztársasági Szövetségi Alkotmánytörvénye 29. cikk (1) bekezdés

KÉPVISELET *KICSIT*MÁSKÉPP

Nemzetiségi (érdek)képvislet az EU parlamentjeiben

Kiss Balázs

A nemzetiségeknek országgyűlési képviseletet biztosító szabályozás hazánkban hosszú évek óta és jelenleg is közjogi vita tárgya. A kérdések között találhatjuk, hogy vajon szükséges-e az országgyűlési képvisletet biztosítása, és amennyiben igen milyen módon lehetséges. A kérdések megválaszolásához talán segítséget nyújt annak vizsgálata, hogy az Európai Unió országai biztosítják-e az államalkotó nemzethez képest kisebbségben élő nemzetiségek törvényhozásban való részvételét és amennyiben igen, milyen konstrukcióban.

Az Európai Unió 28 tagállama közül kilenc alkotmánya biztosít valamilyen formában a törvényhozásban részvételi lehetőséget a területükön élő nemzetiségi csoportok számára. A kilenc említett ország közé tartozik: a Belga, a Dán és a Spanyol Királyság, a Ciprusi, a Horvát, a Finn, az Olasz, a Román és a Szlovén Köztársaság. A nemzetiségeknek országgyűlési képviseletet biztosító kilenc ország két módszert alkalmaz arra, hogy az etnikai érdekek is reprezentálva legyenek a törvényhozói testületben. A két módszer közül az egyik, amikor maga a népképvisleti szerv vagy annak meghatározott kamarája etnikai alapon szerveződik, a másik, amikor az ország nemzetiségi lakossága de jure szerez képviseletet a legfőbb népképvisleti szervben. A felsorolt kilenc államot aszerint sorolhatjuk be egy-egy csoport alá, hogy e megoldások közül melyiket választja.

Az etnikai alapon szerveződő törvényhozó testületek közé tartozik a belga, az olasz és a spanyol parlament szenátusa és a ciprusi parlament. A Belga Királyság etnikai alapon szerveződő ország lévén, nem nagyon választhatna más lehetőséget törvényhozó testületének

szabályozására, mint hogy az –legalábbis annak második kamarája – etnikai alapon szerveződjön.¹ A belga parlament bikamerális rendszerű, képviselői kamarára és szenátusra tagolódik. A Belga Királyság alkotmánya rögzíti, hogy a kamarák megválasztott tagjai francia és holland nyelvi csoportot alkotnak. Az alkotmány azt is meghatározza, hogy a szenátus mely tagjai melyik nyelvi csoportot alkotják.² Így a szenátus francia nyelvi csoportjához tartoznak a francia választótestület által megválasztott tizenöt, a francia közösség tanácsa által tagjai közül kijelölt tíz és a megválasztott szenátorok által kijelölt négy szenátor. A szenátus holland nyelvi csoportja hasonló módon, a holland választótestület által megválasztott huszonöt, a flamand közösség tanácsa által tagjai közül kijelölt tíz és a megválasztott szenátorok által kijelölt hat szenátorból tevődik össze. A francia és holland nyelvi csoporthoz tartozó szenátorokon kívül a német ajkú közösség tanácsa tagjai közül szintén kijelöl egy szenátort a német közösség képviselőjére.³ Ezek alapján a szenátus 71 tagjának nemzetiségi összetétele a következőképpen alakul: a holland nyelvi csoport a szenátus 58%-át, a francia nyelvi csoport a szenátus 41%-át, míg a német nyelvi csoport a testület 1%-át teszi ki.

A belga szabályozás után érdemes a Ciprusi Köztársaság mint vegyes nemzetiségű állam-alkotmányának szabályait vizsgálni. A Ciprusi Köztársaság sajátossága, hogy a görög és a török nemzet együttlélésén alapul, maga az alkotmány

¹A Belga Királyság Alkotmánya 1. cikk Belgium szövetségi állam, amely közösségekből és a régiókból áll. Belgium három közösséget foglal magában: a francia közösséget, a flamand és a német ajkú közösséget.

²A Belga Királyság Alkotmánya 43. cikk (1)-(2) bekezdés

³A Belga Királyság Alkotmánya 67. cikk (1) bekezdés

sem ismer el a görög és a török közösségeken kívül más közösséget.⁴ Mindkét közösség részt vesz a hatalom gyakorlásában, így az alkotmány szükségszerűen szabályozza, hogy milyen tisztségeket kell a görög, illetve a török közösség tagjának betöltenie, a törvényhozásban való részvételük hogyan alakul. A ciprusi parlament egykamarás, melyben a képviselők száma 50 fő. A görög közösség a képviselői helyek 70%-ára (35 fő), míg a török közösség a fennmaradó 30%-ára (15 fő) jogosult, képviselőiket saját tagjaik közül általános, közvetlen és titkos szavazás alapján, ugyanazon a napon választják.⁵

Az Olasz Köztársaság helyzete különlegesnek számít, hiszen törvényhozó testületének második kamarájában, a Köztársaság Szenátusában az alkotmány szabályai alapján számos nyelvi kisebbséget képviselő szenátor foglalhat helyet. Az olasz alaptörvény értelmében a 315 fős második kamara a régiómegoszlás alapján tevődik össze.⁶ A szabályok szerint egyetlen régiónak sem lehet hétnél kevesebb szenátora, Molise és Valled'Aosta régiókat leszámítva, ahol az előbbiben kettő, az utóbbiban pedig egy szenátort választ a lakosság.⁷ Az Olasz Köztársaság 20 régiója közül öt élvezi az önállóság különleges formáit és feltételeit. Az öt régió: Friuli-VeneziaGiulia, Szardínia, Szicília, Trentino-AltoAdige és Valled'Aosta.⁸ Ezen öt régió felsőházi képvisellete témánk szempontjából azért érdekes, mert mindben jelentős nyelvi

kisebbség él, innen is származik különleges jogállásuk. Friuli-VeneziaGiulia régió lakosságának közel 6%-a a szlovén nemzetiség tagja, Szardínia szárd lakossága és Szicília régió sajátos nyelvi kisebbséget alkotnak, Trentino-AltoAdige régi lakosságának 35%-a német nemzetiségű, még Valled'Aosta régi francia népessége szintén nyelvi kisebbségben él.

A spanyol törvényhozói testület a belga és olasz parlamenthez hasonlóan két kamarára oszlik, képviselőházból és szenátusból áll.⁹ Az alkotmány értelmében a szenátus a területi képviselő kamarája. Összetételét tekintve a Spanyol Királyság 51 tartományának négy-négy választott, tizenhét autonóm közösség által kijelölt egy-egy, illetve minden egymillió lakos után küldött egy szenátorból, ezen kívül pedig a két autonóm város (Ceuta és Melilla) által választott két-két szenátorból áll.¹⁰ Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy az alkotmány a szenátusban lehetőséget biztosít a területi képviselő mellett a nyelvi alapon szervezett autonóm területek nemzetiségi képviselőire is, hiszen az autonóm közösségek sorában megtalálhatjuk a baszk, és katalán lakosságot, ezt támasztja alá az alkotmány azon rendelkezése, amely elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek önkormányzathoz való jogát, melyet az autonóm közösségek valósítanak meg.¹¹

A második csoportba tartoznak azon országok, melyek de jure biztosítanak képviselőket nemzetiségeik számára törvényhozásukban. Ide sorolhatjuk a Dán Királyságot, a Finn, a Horvát, a Román és a Szlovén Köztársaságot. A Dán Királyság alkotmánya az országhoz tartozó szigetek, nevezetesen a Feröer-szigetek és Grönland lakosságának számára tart fenn képviselői helyeket egykamarás törvényhozó testületében. A 179 tagot számláló Folketingbe két-két tagot a Feröer-szigeteken és Grönlandon választanak.¹² A Feröer-szigetek országgyűlési

⁴ A Ciprusi Köztársaság Alkotmánya 2. cikk (3) bekezdés

⁵ A Ciprusi Köztársaság Alkotmánya 62. cikk. A Ciprusi Köztársaság lakosságát alkotó közösségek közötti, 1963. decemberében történt viszály óta, a török közösség képviselői nem vesznek részt a törvényhozó testület munkájában, a parlamentből való kivonulásuk óta helyük üres. A parlamenti munka ettől függetlenül tovább folytatódott, mivel az alkotmányos előírásának megfelelően, a tárgyalások folytatásához csupán a képviselők egyharmadának jelenléte szükséges. A parlament 1985-ben döntött a képviselők létszámának 80 főre történő növeléséről. Közülük 56 képviselőt választana a görög, míg 24-et a török közösség. Megjegyzendő, hogy az 1985. évi parlamenti döntés ellentétben az Alkotmány 62. cikk (1) bekezdésével, amely kimondja, hogy a törvényhozó testület létszámának módosításához, mind a görög, mind a török képviselők kétharmadának hozzájárulása szükséges.

⁶ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 57. cikk (1)-(2) bekezdés

⁷ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 57. cikk (3) bekezdés

⁸ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 116. cikk (1) bekezdés és 131. cikk

⁹ A Spanyol Királyság Alkotmánya 66. cikk (1) bekezdés

¹⁰ A Spanyol Királyság Alkotmánya 69. cikk

¹¹ A Spanyol Királyság Alkotmánya 2. cikk

¹² A Dán Királyság Alkotmánya 28. cikk

képviselésének biztosítása a szigetek sajátos önállósága és önkormányzatisága miatt érdekes, ezzel szemben a két grönlandi képviselő jelenléte a törvényhozásban nemzetiségi szempontból is jelentős, hiszen a sziget lakosságának 88%-a az eszkimó őslakossághoz tartozik.

A dán alkotmányhoz hasonlóan a Finn Köztársaság alkotmánya az Åland-szigetek autonómiáját és saját önkormányzatiságát ismeri el, ennek megfelelően 200 fős egykamarás parlamentjében egy fővel biztosít számára képviselést.¹³ A szigetek autonómiájának és a szigetekeken élők parlamenti képviselésének azért van számottevő jelentősége, mert az Åland-szigetek lakosságának 95%-a svéd nemzetiségű.

A Horvát Köztársaság alaptörvénye deklarálja a nemzetiségek egyenjogúságát, és jogosultságot biztosít számukra, hogy az általános választójog mellett saját képviselőket válasszanak a horvát parlamentbe, a további szabályozást azonban a képviselőház által az összes képviselő kétharmadának szavazatával megalkotott törvényre bízta.¹⁴ A Horvát Köztársaság etnikai megosztottságát tekintve a kedvezmény a cseh, a magyar, az olasz, a szerb és a szlovák nemzetiséget érinti.

A Román Köztársaság alkotmánya nem mond sokat a területén élő nemzetiségek országgyűlési képviselésével kapcsolatban, de szükségszerűságból sokra következtethetünk. Az alkotmány rögzíti, hogy a nemzetiségek, amelyek a választásokon nem szerzik meg a parlamenti képviseléshez szükséges szavazatszámot, egy képviselői helyre jogosultak a választási törvény szabályai alapján, azzal a megkötéssel, hogy egy nemzetiséget csupán egyetlen szervezet képviselhet.¹⁵ Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselése a választási törvény alapján biztosított az országban, mégpedig a két kamarás törvényhozás képviselőházában és ez az

alkotmányi szabály az eredmény nélkül próbálkozó nemzetiségeket jutalmazza egy képviselői hellyel. A Román Köztársaság viszonylatában a nemzetiségi képviselés elsődlegesen a magyar lakosságot érinti.

Az elemzett csoportban találhatjuk a Szlovén Köztársaságot is. A szlovén alkotmányos szabályozás kiemelt helyen kezeli az őshonos olasz és magyar nemzetiséget biztosítva azok jogait.¹⁶ Ezen jogok közé tartozik, hogy a két őshonos nemzetiség közvetlen képviseléssel rendelkezik az egykamarás Nemzetgyűlésben.¹⁷ A törvényhozásban biztosított hely a következőképpen alakul: a 90 tagú Nemzetgyűlésbe minden választás alkalmával az olasz és a magyar közösség egy-egy képviselőt választhat.¹⁸

Összegezve megállapíthatjuk, hogy míg azon államok esetében, ahol az ország területén csak elszórtan, alacsony számban mutathatóak ki a nemzetiségi közösségek, e nemzetiségeknek országgyűlési képviselést biztosító szabályozás egy gesztus, az semmiképpen nem szükségszerű, addig azon államok esetében, ahol az ország lakosságát adó nemzetiségek száma magas, vagy maga az adott ország etnikai alapokon szerveződik, szükségszerű a nemzetiségi érdekek becsatornázása a törvényhozói munkába, általában etnikai alapon szerveződő népképviselési szervek felállításával.

¹³ A Finn Köztársaság Alkotmánya 25. cikk (2) bekezdés és 120. cikk

¹⁴ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 15. cikk (1) és (3) bekezdés és 83. cikk (1) bekezdés

¹⁵ A Román Köztársaság Alkotmánya 59. cikk (2) bekezdés

¹⁶ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 5. cikk (1) bekezdés

¹⁷ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 64. cikk (3) bekezdés

¹⁸ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 80. cikk (1)-(3) bekezdés

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐCSOPORTOK SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK ALKOTMÁNYAIBAN

Matits Kornél

A frakciójog normái több jogforrási szinten jelennek meg. Bár az országgyűlési képviselőcsoportok nem hagyományos alkotmányi szabályozási tárgykör, a jogrendszer csúcán elhelyezkedő alkotmányok – mint azt e cikkben látni fogjuk – változatos rendelkezéseket tartalmazhatnak a frakciókra nézve.

Az országgyűlési képviselőcsoportok szabályozásának klasszikus helyszíne a házszabály, mely megjelenhet törvényi formában, valamint alacsonyabb jogforrási szinten is. Megemlíthendők továbbá a frakciószabályzatok is, melyekben a képviselőcsoportok működésének belső szabályait rögzítik.

Mindezen szabályok összessége alkotja hagyományosan egy ország frakciójogi szabályozását. Jelen írásomban csupán az alkotmányi jogforrási szintre koncentrálok. Azt hasonlítom össze, hogy az Európai Unió (EU) 28 tagállamának kartális alkotmányai (a továbbiakban alkotmány alatt a kartális alkotmányt értem) miként viszonyulnak az országgyűlési képviselőcsoportokhoz.

Az alkotmányokban¹ azt vizsgáltam, hogy melyik szerkezeti egységükben és hogyan rendelkeznek a frakciókról (parliamentary groups, fractions, clubs, political party groups). Minthogy a frakció, a parlamenti párt és a párt fogalmát három külön és egymástól jól elhatárolható fogalomnak tartom, vizsgálódásom körébe nem vontam be az alkotmányok azon rendelkezéseit, melyek az utóbbi két kategóriába tartozó entitásokra

vonatkoznak.² Elemzésem során az összehasonlító alkotmányjog textualista módszerével dolgozom. Jelen kutatásom tehát nem terjed ki az alkotmányok szövegen túli aspektusainak elemzésére.

*

Az Európai Unió 27 kartális alkotmánnyal rendelkező tagországa közül mindössze 13 ország alaptörvényében találunk a frakciókra vonatkozó rendelkezéseket. A továbbiakban tehát vizsgálódásomat Ausztria, Bulgária, Ciprus, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, valamint Szlovénia alkotmányaira korlátozom.

E 13 országból öt alkotmányában³ találjuk a frakciókra vonatkozó szabályozásokat kizárólag az országgyűlésről vagy az egyes országgyűlési kamarákról rendelkező fejezetekben. Öt ország esetében⁴ (ezek közé tartozik hazánk is!) találunk rendelkezéseket az országgyűlésről rendelkező fejezetben és más fejezetekben is. Csupán három alkotmány van az Európai Unióban, mely bár rendelkezik a frakciókról, ezt az országgyűlésre vonatkozó fejezeten kívül teszi.⁵

*

Ausztria alkotmánya⁶ egyetlen helyen utal az országgyűlési képviselőcsoportokra. A Nemzeti Tanácsot, azaz az osztrák alsóházat szabályozó

¹Az EU tagországok alkotmányainak az egyes országok alkotmányos szerveinek (jellemzően országgyűléseinek, alkotmánybíróságainak) internetes oldalán fellelhető, angol nyelvű fordítását hasonlítottam össze. A magyar Alaptörvényt az eredeti, magyar szöveg alapján vizsgáltam.

²Azon esetek, amikor a frakciót jelölő fenti angol kifejezések helyett a fordítás felületessége miatt került a parlamenti képviselőcsoportok helyett a parlamenti pártokra való hivatkozás – minthogy jelen írásom csupán az alkotmányszövegek hivatalosnak tekinthető angol fordításának elemzésére koncentrálok – kívül esnek jelen kutatásom térrénumán.

³Ausztria, Ciprus, Franciaország, Olaszország, Spanyolország alkotmányában.

⁴Finnország, Görögország, Magyarország, Portugália, Románia esetében.

⁵Bulgária, Németország, Szlovénia.

⁶https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

részben találjuk azt a passzust, miszerint a Nemzeti Tanács elnöke a frakciókhoz (Ausztriában bevett megnevezéssel élve: klubokhoz) parlamenti irodai alkalmazottakat rendelhet ki munkavégzésre.⁷ Megjegyzendő, hogy a magyar rendszer hasonlóan működik: a frakciók alkalmazottainak munkáltatója az Országgyűlés Hivatala.⁸

Bulgária alkotmánya⁹ rögzíti, hogy az elnök a frakciókkal folytatott konzultációk után a legtöbb mandátumot szerző párt jelöltjét kéri fel miniszterelnök-jelöltnek.¹⁰ Amennyiben a miniszterelnök-jelölt nem tud hét napon belül kormányt alakítani, az elnök a második legnagyobb parlamenti képviselőcsoport által megnevezett személyt jelöli.¹¹ Ha az így felkért miniszterelnök-jelölt sem tudna meghatározott időn belül kormányt alakítani, a kisebb frakciók nevezhetik meg a következő jelöltet.¹² Ezen rendelkezések a kormányozhatóság biztosítását szolgálják, mely - bár a magyar Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök szabadon jelölhet miniszterelnököt¹³ - egybecseng a Magyarországon kialakult gyakorlattal: a köztársasági elnök a rendszerváltás óta mindig a parlamentben legtöbb mandátumot szerzett párt jelöltjét (általában vezetőjét) kérte fel kormányalakításra.

A Ciprusi Köztársaság alkotmánya¹⁴ rögzíti, hogy bármely politikai pártnak, amely legalább 12%-os képvisellel rendelkezik a ciprusi parlamentben, joga van ahhoz, hogy frakcióként ismerjék el.¹⁵ Az alkotmány tehát nem csupán a frakcióalakítási jogot deklarálja (melynek alanyaként a pártokat és nem a képviselőket nevezi meg!), hanem a szükséges csengőszámot is rögzíti. Az alkotmány ezen kívül a bizottsági helyek elosztásának meghatározásakor biztosít szerepet a frakcióknak¹⁶, valamint a parlamenti beszédjog gyakorlására vonatkozóan

rögzíti, hogy amennyiben lehetséges, ütköző véleményeknek kell az ülésen követniük egymást, kivéve, ha a képviselők a frakció vagy egy bizottság nevében szólnak fel.¹⁷

A finn alkotmány¹⁸ 26. cikk (1) bekezdése teret enged a parlament feloszlata mellett rendkívüli, parlamenti ciklus alatti választásoknak. E választásokat a miniszterelnök a frakciók véleményének kikérését követően kezdeményezi, és a köztársasági elnök rendeli el. E rendelkezés hasonló az Alaptörvény 3. cikk (4) bekezdésében található normával, mely az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnököt konzultációra kötelezi a frakciók vezetőivel.

A finn alaptörvénynek 61. cikk (2) bekezdése hasonló rendelkezést tartalmaz a bolgárhoz: a köztársasági elnök a házelnök és a képviselőcsoportok meghallgatása után tájékoztatja a parlamentet a miniszterelnök-jelölt személyéről.

A francia alkotmány¹⁹ úgy rendelkezik, hogy a parlament mindkét kamarai házszabályának tartalmaznia kell a frakcióalakítás jogát. A házszabályoknak el kell ismerniük az ellenzéki frakciók és a kisebbségi csoportok speciális jogait.²⁰ Érdekes megoldást választott a francia alkotmányozó: Magyarországgal és sok más európai uniós országgal ellentétben expliciten nem rögzíti a frakcióalakítás jogát, hanem azt a házszabályokra hagyja, olyan fordulattal a szövegben, mely nem hagy kétséget afelől, hogy e jog megilleti a képviselőket.

A kormány saját elhatározásából vagy a frakciók kérésére bármely parlamenti kamara előtt állást foglalhat bármely témában, melyet az adott ház megtárgyal, és amennyiben szükséges, szavaz is róla, e szavazás azonban nem válhat a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítvánnyá.²¹ A frakciók ezen kérése nem kötelező a kormányra nézve, e cikkben csupán arról van szó, amit Magyarországon is általánosan tapasztalhatunk: a kormány

⁷ 30. cikk (5) bekezdés

⁸ Vö.: 2012. évi XXXVI. törvény 115. § (1) bekezdés

⁹ <http://www.parliament.bg/en/const> (Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

¹⁰ 99. cikk (1) bekezdés

¹¹ 99. cikk (2) bekezdés

¹² 99. cikk (3) bekezdés

¹³ 16. cikk (3) bekezdés

¹⁴ <http://www.kypros.org/Constitution/English/index.htm> (Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

¹⁵ 73. cikk 12. pont

¹⁶ 73. cikk 3. és 4. pont

¹⁷ 73. cikk 7. pont

¹⁸ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

¹⁹ <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> (Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

²⁰ 51-1. cikk

²¹ 50-1. cikk

meghatározó szerepet játszik az országgyűlés ügyrendjének alakításában és az Országgyűlés falai között zajló politikai agenda kialakításában.²²

Görögország alkotmánya a bolgárhoz, a finnhez és a szlovénhoz hasonló szerepet biztosít a kormányalakításnál a frakcióknak. A köztársasági elnök azon parlamenti pártnak ad kormányalakítási megbízást, amelyik abszolút többséget szerzett a választásokon. Amennyiben ilyen párt nincs, a relatív többséget szerző párt kapja a megbízást. Ha nem tud kormányt alakítani, a második legtöbb parlamenti helyet szerzett pártot kéri fel a köztársasági elnök kormányalakításra. A kormányalakítási megbízást (miniszterelnök-jelöltként) az adott párt „pártvezetője vagy pártszóvivője” kapja, amennyiben ő nem került be a parlamentbe, akkor a frakció által javasolt személyt kéri fel a köztársasági elnök miniszterelnök-jelöltnek.

A miniszterelnök elhalálozása, lemondása esetén, vagy amennyiben hivatalát egészségügyi okokból nem tudja ellátni, pártjának frakciója nevezi meg az új miniszterelnök-jelöltet, akit azonban formálisan a köztársasági elnök jelöl. A miniszterelnök egészségügyi okból hivatala ellátására való alkalmatlanságát a parlament többséggel állapítja meg, a miniszterelnököt adó párt frakciójának indítványára (amennyiben e frakció birtokolja a mandátumok abszolút többségét; egyéb esetben az összes képviselő kétötöde terjeszti elő az indítványt).

Magyarország Alaptörvénye három helyen szól a frakciókról. Az Országgyűlés c. fejezetben hazánk Alaptörvénye úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységük össze-hangolására a Hárszabályban meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak. E passzus a képviselők frakció-alakítási jogát konstitucionalizálja.

Rendkívüli állapot idején az Alaptörvény a Honvédelmi Tanács tagjai közé emeli az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjának vezetőit.²³

Az Alaptörvény 3. cikk (4) bekezdése értelmében az Országgyűlés feloszlátása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni (többek között) a frakcióvezetők véleményét.

A német Grundgesetz²⁴ 53/A. cikke ún. védelmi helyzet esetére (amikor az országot fegyveres támadás éri) egy Közös Bizottság létrehozását rendeli el, melybe a Szövetségi Tanács (Bundesrat) és a Szövetségi Gyűlés (Bundestag) delegál tagokat, utóbbi a frakciók erőviszonyainak megfelelően. A Közös Bizottság egyfajta „vézparlamentként” (Notparlament) működik különleges jogrend idején.

Olaszország alkotmánya²⁵ rögzíti²⁶, hogy az országgyűlés bizottságainak a képviselőcsoportok számarányát kell visszatükrözniük (arányossági elv). Ez az elv vonatkozik a vizsgálóbizottságokra is.²⁷ A magyar Országgyűlésben a törvényalkotási bizottság²⁸, az állandó²⁹ és az eseti bizottságok³⁰ főszabály szerint az olaszhoz hasonlóan arányossági elven működnek, a mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátum-vizsgáló bizottság³¹, valamint a vizsgáló-bizottságok³² paritásos elven szerveződnek.

A vizsgált alkotmányok közül nem meglepő, hogy a leghosszabb, 136 oldalon 293 cikkből álló portugál alkotmány³³ szabályozza a legrészletesebben az országgyűlési képviselő-csoportokat. A dokumentum olyan részlet-szabályokat is tartalmaz, melyek hárszabályok, országgyűlési törvények hagyományos szabályozási tárgykörei.

Az alkotmány 159. cikke szabályozza a képviselők kötelezettségeit, mely felsorolásban találjuk, hogy a képviselők kötelesek azon tisztégek

²⁴ http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (Utolsóletöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

²⁵ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (Utolsóletöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

²⁶ 72. cikk

²⁷ 82. cikk

²⁸ 2012. évi XXXVI. törvény 21/A § (3) bekezdés

²⁹ 2012. évi XXXVI. törvény 17. § (1) bekezdés

³⁰ 2012. évi XXXVI. törvény 23. § (4) bekezdés

³¹ 2012. évi XXXVI. törvény 17. § (4) bekezdés

³² 2012. évi XXXVI. törvény 24. § (5) bekezdés

³³ http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitiva.pdf (Utolsóletöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

²² STUMPF István: A kormány alkotmányos jogállása; In: Új Magyar Közigazgatás 2015/2. 8. o.

²³ 49. cikk

betöltésére a Nemzetgyűlésben, melyre képviselőcsoportjuk javaslatára kinevezték őket.

A portugál alkotmány 167. cikkének 1. pontja törvénykezdeményezési joggal ruházza fel a frakciókat, a frakciók által benyújtott törvénytervezetek és módosító javaslatok azonban nem vezethetnek olyan eredményre, melynek következtében az állami bevételek csökkennének vagy a kiadások növekednének az éves költségvetésben meghatározott mértékhez képest (ilyen törvényjavaslat benyújtására csak a kormány jogosult).³⁴ A magyar országgyűlésben a frakcióknak nincsen törvénykezdeményezési joga. Az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése értelmében törvényt a köztársasági elnök, a kormány, országgyűlési képviselő vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet. A magyar gyakorlatban – mivel a frakciónak nincs törvénykezdeményezési joga – amennyiben a frakció mint testület kíván törvényjavaslatot kezdeményezni, a frakciót alkotó képviselők együtt kezdeményezik az adott törvényjavaslatot.

Az alkotmány 170. cikk 1. pontja rögzíti, hogy valamely képviselő, képviselőcsoport vagy a kormány kezdeményezésére a parlament egy adott törvénytervezetet, javaslatot vagy határozatot kivehet a rendes döntéshozatali eljárás szabályai alól, és ún. sürgősségi eljárásban tárgyalhatja azt. Ezen eljárás hazai megfelelője a – házszabályi s nem alkotmányi szinten szabályozott – ún. sürgős tárgyalás³⁵, a kivételes eljárás³⁶, valamint a házszabály rendelkezéseitől való eltérés³⁷. E kezdeményezések mögött is állhat a frakció a képviselői révén.³⁸

Jogalkotással összefüggő jogosultsága a képviselőcsoportoknak, hogy azon a napon, amelyen a parlament elnöke egy adott jogszabályt organikus törvényként való kihirdetésre a köztársasági elnökhöz felterjesztette, köteles tájékoztatni erről az országgyűlési képviselő-csoportokat.³⁹

Az országgyűlés négy alelnökének személyére a négy legnagyobb nemzetgyűlési képviselőcsoport tesz javaslatot,⁴⁰ valamint a bizottságok elnöki tisztségeit képviselőik számának arányában kell megosztani a frakciók között.⁴¹

Minden frakciónak joga van meghatározni a napirendet egy bizonyos számú plenáris ülésen.⁴² A képviselőcsoportok kezdeményezhetik a kormányprogram vitájakor a program elutasítását⁴³, valamint a parlamenti ciklusban bizalmatlansági indítványt terjeszthetnek elő a kormánnyal szemben⁴⁴.

A portugál alkotmány négy pontból és számos alpontból álló, terjedelmes 180. cikke tartalmazza a kimondottan a frakciókra vonatkozó rendelkezéseit. A cikk első pontja rögzíti, hogy az egyes pártok vagy koalíciók szerint választott képviselőknek joguk van parlamenti képviselőcsoportot létrehozni. E pont tehát a frakcióalakítás jogát deklarálja, melynek alanyaként a képviselőket nevezi meg. Minden frakciónak joga van részt venni a Nemzetgyűlés bizottságaiban tagjai számának megfelelő arányban, valamint megjelölni képviselőit. A frakciónak joga van véleményét kinyilvánítani a napirend összeállításakor, valamint az elfogadott napirendet a plenáris ülés elé terjesztheti. A képviselőcsoport vitát kezdeményezhet a kormány jelenlétében „aktuális és sürgős”, „közügyekre vonatkozó” ügyekben, valamint ülésszakonként jogosult két interpellációt benyújtani a kormánynak. A frakció jogosult a kormánnyal szembeni bírálatot benyújtani, valamint rendszeres tájékoztatást kapni a kormánytól a közérdeklődésre számot tartó ügyekben. A képviselőcsoport jogosult továbbá lépéseket tenni a portugál parlament összehívására, valamint vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezni.⁴⁵ A képviselőcsoportok technikai és adminisztratív személyzetet, valamint helyiségeket kapnak a Nemzetgyűlés épületében.⁴⁶

³⁴ 167. cikk 2. és 3. pont

³⁵ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 60. §

³⁶ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 61. §

³⁷ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 65. §

³⁸ Vö.: ORBÁN Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014; In: Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás 2014/2. 87-91. o.

³⁹ 278. cikk 5. pont

⁴⁰ 175. cikk b) pont

⁴¹ 178. cikk 6. pont

⁴² 176. cikk 3. pont

⁴³ 192. cikk 3. pont

⁴⁴ 194. cikk 1. pont

⁴⁵ 180. cikk 2. pont

⁴⁶ 180. cikk 3. pont

Románia alkotmánya⁴⁷ három ponton tartalmaz szabályozást a frakciókra nézve. A román alaptörvény 64. szakasz (3) bekezdése deklarálja a frakcióalakítás jogát, rögzítve, hogy a képviselők és a szenátorok az egyes házak szabályzatai szerint, parlamenti frakciókba szerveződhetnek.

A két ház elnökeivel és a parlamenti frakciók vezetőivel tartott tanácskozás után Románia elnöke feloszlathatja a parlamentet, ha ez az első felkéréstől számított 60 napos határidőn belül a parlament nem szavazott bizalmat a kormányalakítás tekintetében, de csakis legalább két bizalmi szavazási kérelem elutasítása után.⁴⁸ A frakciók szempontjából annyit kell tehát megjegyeznünk, hogy a parlament feloszlatása előtt – a magyar és a finn szabályozáshoz hasonlóan – a köztársasági elnöknek konzultálnia kell a frakcióvezetőkkel.

A harmadik rendelkezést a román alkotmánynak azon szabályai között találjuk, melyek az alkotmánybíróság hatásköreit rendezik. A román alkotmánybíróság előtt a házszabályok alkotmányossági kontrollját kezdeményezhetik az országgyűlési képviselőcsoportok.

A spanyol alkotmány⁴⁹ egyetlen helyen utal az országgyűlési képviselőcsoportokra. A Cortes-Generales, azaz a Spanyol Királyság parlamentje két kamarából áll. Mindegyik kamarának van egy legalább 21 főből álló állandó küldöttsége, melyben a frakciók számbeli súlyuknak megfelelő arányban képviselik magukat.⁵⁰

A Szlovén Köztársaság alkotmánya – a bolgár, finn és a görög alaptörvényekhez hasonlóan – a kormányalakítás során szán szerepet a frakcióknak. A köztársasági elnök a frakcióvezetőkkel való konzultáció után tesz javaslatot a miniszterelnök-jelölt személyére. Amennyiben a jelölt nem kapta meg a szükséges szavazatot, a köztársasági elnök 14 napon belül ismételt javaslatot tesz, de a

képviselőcsoportok vagy legalább 10 képviselő is javasolhatnak jelölteket.

Összegzés

A vizsgált 14 alkotmányból öt – a ciprusi, a francia, a magyar, a portugál és a román – ismeri el a képviselők frakcióalakítási jogát. Négy alkotmány rendel valamilyen szerepet a képviselőcsoportoknak a kormányalakításkor (bolgár, finn, görög, szlovén). Tipikus rendelkezés továbbá a bizottsági helyek arányainak meghatározása a frakciók számaránya alapján (Olaszország, Portugália, Spanyolország), valamint a parlament feloszlatásánál a frakciókkal való konzultáció előírása (Magyarország, Finnország, Románia).

Az egyes jogintézmények szabályozásának összehasonlító elemzése elengedhetetlen eszköz mindazok számára, akik az adott jogintézmény mélyebb, átfogóbb megértésére törekcsenek. Magyarország 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvénye és az alkotmányozás folyamata a parlamenti jogi szabályozás területén is vitákat generált. A viták fcsodrában az egy-, avagy kétkamarás parlament koncepciója állt, míg az országgyűlési képviselőcsoportok alkotmányos szabályait viszonylagos konszenzus övezte. Véleményem szerint mégis hasznos és az országgyűlési képviselőcsoportok alkotmányos helyének, jogállásának mélyebb megértését szolgálja a frakciók jogintézményének összehasonlító jogi kutatása, különösen, ha a hazánkhoz mind kulturálisan mind földrajzilag legközelebb álló ország csoport, az Európai Unió országainak alaptörvényeit vizsgáljuk.

⁴⁷<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>

(Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

⁴⁸ 89. szakasz (1) bekezdés

⁴⁹<http://www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx> (Utolsó letöltés ideje: 2015. augusztus 21.)

⁵⁰ 78. cikk (1) bekezdés

BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY, BIZALMI SZAVAZÁS AUSZTRIÁBAN, NÉMETORSZÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Gregs Gábor

I. A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás típusainak általános jellemzése

Ausztriában és Németországban csakúgy, mint Magyarországon a négyévente megtartott választások útján parlamentbe kerülő pártok közül a képviselői mandátumok többségét megszerző politikai erő megnyeri a lehetőséget, hogy miniszterelnököt állítson, és az kormányt alakítson. Mi történik azonban akkor, ha a korábban parlamenti támogatással bíró kormányfő mögül kihátrál a biztos kormányzáshoz szükséges többség, vagyis a bizalom megszűnik az irányában?

A mai parlamentáris demokráciák többségében megtalálható két jogintézmény, melyek alkalmazásával a „kegyvesztett” miniszterelnök (és az esetek többségében a kormányfővel együtt a kormány egésze is¹¹) leváltható. Ez a két intézmény nem más, mint a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás.

A bizalmatlansági indítvány a mindenkor parlamenti ellenzék egyik legnagyobb fegyvere a regnáló miniszterelnök eltávolítására. Érdekessége azonban, hogy ezt nem csak a mindenkor ellenzék, de a kormányfőt állító - a benyújtás idejére már szintén ellenzékké váló - többség is bevetheti. Az indítvány előterjesztéséhez általában az adott ország alkotmányában vagy törvényében meghatározott számú parlamenti képviselő hozzájárulására van szükség. A bizalmatlansági indítványnak két formáját ismerjük.

Az egyik és egyben leggyakoribb a konstruktív bizalmatlansági indítvány. Konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén a benyújtóknak az indítványban meg kell jelölniük az új miniszterelnöknek szánt személyt. Jellemző még rá, hogy ezt az indítványfajtát, a bizalmatlansági indítvány másik formájával ellentétben, csak a miniszterelnökkel szemben lehet benyújtani, és sikeresesége esetén a kormányfővel együtt az egész kormány megbízatása is megszűnik.

Másik fajtája a destruktív bizalmatlansági indítvány. Erre is jellemző, hogy meghatározott számú parlamenti képviselő támogatása esetén nyújtható be, konstruktív formájához képest azonban három fő különbség van. Először is, a beadványban nem kell megjelölni az új miniszterelnöknek szánt személyt, másodsor nemcsak a miniszterelnök ellen, hanem bármelyik miniszterrel szemben megindítható, végül pedig, sikeresége esetén nem kell az egész kormánynak távoznia, csak annak a személynek szűnik meg a megbízatása, akivel szemben a parlament a bizalmatlanságát fejezte ki.

Előfordulhat, hogy miniszterelnök észlelve a személyével, alkalmasságával kapcsolatban felmerülő bizalmi megingást, maga kezdeményezi ennek a parlament általi kinyilvánítását. Ezt hívjuk bizalmi szavazásnak. Bizalmi szavazást csak és kizárólag a mindenkor miniszterelnök kezdeményezhet, és csakis önmagával szemben.

A továbbiakban a fent általános szinten jellemzett két jogintézmény Ausztriában, Németországban és Magyarországon történő megvalósulását mutatom be és hasonlítom össze,

¹¹ Azonban vannak kivételek is, mint például az osztrák szabályozás.

továbbá bizonyos érdekességekre is felhívom a figyelmet.

I. A bizalmatlansági indítvány

A magyar Alaptörvény – elődjéhez hasonlóan – köztudottan a német alkotmányból, a Grundgesetzből (a továbbiakban: GG) merítette számos rendelkezését. Így történt ez a bizalmatlansági indítvány kapcsán is. Mind Németországban, mind pedig Magyarországon a bizalmatlansági indítvány konstruktív formájával találkozhatunk. Németországban a parlament alsóháza, a Szövetségi Gyűlés (Bundestag) bizalmatlanságát fejezi ki akkor, ha tagjainak többsége (tehát abszolút többség) elfogadja a bizalmatlansági indítványt.² Magyarországon is hasonló a helyzet, ahol az Alaptörvény azt is meghatározza, hogy az országgyűlési képviselők egyötöde írásban nyújthat be bizalmatlansági indítványt, a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével. Csakúgy, mint Németországban, nálunk is az országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges ahhoz, hogy az indítvány sikeres legyen, és a miniszterelnököt az indítványban megjelölt személy váltsa a hivatalban.³ Eddig a hasonlóság.

Van azonban egy nagyon fontos különbség a két alaptörvény szabályozásában. Míg Magyarországon az Alaptörvény 16. cikk (4) bekezdése értelmében a miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép, addig Németországban ez nem így van. Itt ugyanis a bizalmatlansági indítvány sikerességének két, konjunktív feltétele van. Az egyik már a fentiekben említett abszolút képviselői többség megléte, a másik pedig, hogy a képviselőknek fel kell keresniük a magyarországi köztársasági elnöknek megfelelő szövetségi elnököt, hogy mentse fel a régi, és nevezze ki az új szövetségi kancellárt.

Véleményem szerint a magyar szabályozás kielégítőbben tesz eleget a demokratikus

legitimáció folytonosságának, mivel a németeknél, bár a szövetségi elnök az alaptörvény értelmében köteles felmenteni a régi és kinevezni az új szövetségi kancellárt, fennállhat annak a lehetősége, hogy ezt mégsem teszi meg. Ilyen esetben alkotmányos patthelyzettel állhatnak szemben, ugyanis a kancellári poszt betöltéséhez egyaránt szükségeltetik az abszolút parlamenti többség (mint tartalmi követelmény) és a szövetségi elnök általi kinevezés (mint formai követelmény). Ezzel szemben a magyar szabályozásban nem szükségeltetik az államfő általi kinevezés, mivel a bizalmatlansági szavazás során abszolút parlamenti többséggel megválasztott személy a megválasztás tényével rövest hivatalba is lép. Ebben az esetben tehát nem fordulhat elő az a jogilag nehezen kezelhető helyzet, hogy az államfő megmakacsolja magát, és nem nevezi ki a posztra megválasztott személyt.

Mindkét országra jellemző, hogy a minisztereket a kormányfő javaslatára az államfő nevezi ki, azzal a különbséggel, hogy Németországban a szövetségi kancellárt is az szövetségi elnök nevezi ki. Ebből adódik, hogy a miniszterek megbízatása – mivel ők nem a parlamenttől nyerik a bizalmat – a mindenkori kormányfő megbízatásától függ, tehát ha a kormányfővel szemben megszűnik a bizalom, az egész kormánnyal szemben megszűnik.

Ausztriában a bizalmatlansági indítvány destruktív formája manifesztálódott a szövetségi alkotmánytörvényben. Nyugati szomszédunknál a bizalmatlansági indítvány nem a szövetségi kancellárral, hanem a kormány egészével szemben kezdeményezhető, de a magyar és a német jogintézménytől eltérően a kormány egyes tagjai, tehát miniszterei ellen is irányulhat. Itt is igaz, hogy a kormánytagok a szövetségi kancellár bizalmi emberei, de abból kifolyólag, hogy itt az egyes miniszterekkel szemben is megindítható a bizalmatlansági indítvány, sikeressége esetén nem kell a teljes kormánynak távoznia. Természetesen ez alól kivétel az az eset, amikor a bizalmatlansági indítványt az egész kormánnyal szemben kezdeményezik.

² GG 67. cikk (1) bekezdés

³ Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (1)-(2) bekezdés

Érdemes megfigyelni, hogy míg a magyar Alaptörvény és a német Grundgesetz a kormány tagjainak meghatározásakor nem nevesíti külön kormánytagként a miniszterelnök (kancellár) helyettesét, addig az osztrák szövetségi alkotmánytörvény külön figyelmet szentel a szövetségi kancellár helyettesének, az alkancellárnak. Valószínűleg ez az alkancellár helyettesítés során betöltött szerepéből adódik. Míg Magyarországon a miniszterelnök, Németországban a szövetségi kancellár megbízatása megszűnése esetén a kijelölt helyettes csak korlátozott jogosítványokkal rendelkezik az új kormányfő érkezéséig, addig Ausztriában a szövetségi kancellár helyettesét, az alkancellárt megilletik mindazok a jogok és kötelezettségek terhelik, amelyek a szövetségi kancellárt illetnék és a felelőssége is teljes. Így tehát, abban az esetben, ha a szövetségi kancellárt egy esetleges bizalmatlansági indítvány keretében eltávolítanák a kormány éléről, és az indítvány destruktív jellege miatt nem kerülne azonnal megválasztásra az utódja, a korábbi szövetségi kancellár által kijelölt alkancellár teljes jogkörrel és felelősséggel (tehát bármiféle korlátozás nélkül) töltheti be a kormányfői posztot, az új szövetségi kancellár megválasztásáig.⁴

Úgy gondolom, hogy a bizalmatlansági indítvány mindkét formájának vannak előnyei és hátrányai. A Németországban és Magyarországon megvalósuló konstruktív formában, azáltal, hogy csak a kormányfő ellen indítható és így végső soron az egész kormány ellen irányul, a parlament jogilag eszköztelen abban az esetben, ha a kormánynak csak egyetlen tagjával elégedetlen, mindaddig, amíg az a kormányfő bizalmát élvez. Végső esetben ennek a miniszternek az eltávolítására tehát nincs más mód, csak az, ha az egész végrehajtó hatalomtól megvonják a bizalmat a miniszterelnökkel szemben indított bizalmatlansági indítvánnyal. Ez valóban nagyon radikális lépés, és a kormányfők nem is szokták engedni, hogy a helyzet ilyen mértékben

eszkálálódjon, így a külső nyomásnak engedve inkább menesztik az érintett kormánytagot.

II. Bizalmi szavazás

Az osztrák szövetségi alkotmánytörvényben nem található meg a bizalmi szavazás intézménye. Fellelhető azonban a magyar és a német alaptörvényekben. Éppúgy, mint a bizalmatlansági indítványnál, itt is megfigyelhetők hasonlóságok és különbségek.

A szabályozásokban közös, hogy mind a magyar miniszterelnök, mind a német szövetségi kancellár bizalmi szavazást kezdeményezhet saját maga ellen. A intézmény két országban való megjelenése közti különbségek azonban figyelemre méltóak.

Magyarországon a miniszterelnök a bizalmi szavazás két formája között választhat. Az egyik esetben egyszerűen kéri az Országgyűlést, hogy szavazzon a bizalom fennállásáról. Ebben az esetben a szavazás a miniszterelnök számára akkor lesz negatív eredményű (azaz a parlament akkor vonja meg a bizalmat), ha az országgyűlési képviselők több mint fele nem támogatja az indítványát.⁵ Ilyenkor pedig a kormányfővel együtt a kormány megbízatása is azonnal megszűnik, és távoznia kell a végrehajtó hatalom éléről. A bizalmi szavazás másik formája – amit a német szabályozásban nem találunk meg –, amikor a miniszterelnök indítványozza, hogy egy, a Kormány által benyújtott előterjesztésről való szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen.⁶ Feltehető a kérdés, hogy ebben az esetben az országgyűlési képviselők milyen arányú szavazata szükséges a bizalmi szavazással súlyozott előterjesztés – és így az indítvány – elfogadásához. Azt kell vizsgálnunk, hogy a kormány előterjesztésének az elfogadásához milyen többségre van szükség. Ilyenkor az amúgy abszolút többséget igénylő bizalmi szavazást egyszerű többséggel fogják megszavazni, tehát (a magyar képviselői létszámból és

⁴ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 69. cikk (2) bekezdés

⁵ Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (3) bekezdés

⁶ Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (4) bekezdés

határozatképességi szabályokból kiindulva)⁷ a 100 fő helyett akár 51 fő nemleges szavazata is elegendő lehet a kormányfő megbuktatásához a szavazásán, e forgatókönyvnek azonban a gyakorlatban csekély az esélye.

Németországban a szövetségi kancellár nem választhat a két lehetőség közül, számára nem opció a bizalmi szavazásnak a kormány által benyújtott indítványhoz való csatolása. A magyar szabályozáshoz képest azonban van egy nagyon fontos különbség a jogkövetkezmények tekintetében, melyekre érdemes külön figyelmet szentelni. A német szövetségi kancellár abban az esetben, ha a bizalmi szavazás számára nézve negatív eredménnyel záródik, tehát megszűnik a megbízatása, kezdeményezheti a szövetségi elnöknel a Szövetségi Gyűlés feloszlatását. Ezzel szemben Magyarországon sikertelen bizalmi szavazás előterjesztését követően hatályosul az Alaptörvény 22. cikk (3) bekezdése, mely szerint, ha miniszterelnök megbízatása bizalmi szavazás eredményeként szűnik meg, a miniszterelnök hatáskörét (ügyvezető miniszterelnökként, jelentős korlátozásokkal) ⁸ a miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

Érdeemes pillantást vetni arra a németeknél megjelenő szabályra is, mely szerint, a szövetségi kancellár megbízatásának megszűnése esetén, nemhogy nem viheti tovább, de a szövetségi elnök kérésére egyenesen köteles továbbvinni az ügyeket az utódja megválasztásáig.⁹

III. Összegzés

Végezetül, úgy gondolom, hogy itt, az ügyek továbbvitelével kapcsolatos eltérés tökéletesen bizonyítja a nyugati (jelen esetben német) és a közép-kelet-európai (magyar) mentalitás közti

főbb különbségeket, melyek közül talán az egyik legfontosabb, hogy míg nyugaton ilyen esetben nem igazán vannak jogi fékek, de a politikai kultúrabeli korlátok annál inkább, addig ez a felállás sajnálatos módon napjainkban a kelet-közép európai demokráciákra kevésbé jellemző...

⁷ Az Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdés értelmében az Országgyűlés határozatképes, ha az ülésen az összes országgyűlési képviselő több mint fele jelen van, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők száma 199.

⁸ Magyarország Alaptörvénye 22. cikk (2) bekezdés

⁹ GG 69. cikk (3) bekezdés

A MINISZTERELNÖK MEGBÍZATÁSÁNAK KELETKEZÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Engel Péter

Minden állam életében meghatározó a politikai vezető szerepe. Az államszervezet első számú vezetője az Európai Unió tagállamaiban –Franciaország kivételével – a miniszterelnök (illetve a lényegében a miniszterelnöki jogkörrel megegyező, inkább csak elnevezésében eltérő kormányelnök Spanyolországban és Szlovéniában, valamint a szövetségi kancellár Németországban és Ausztriában). A miniszterelnök feladatai közé tartozik a kormány, illetve amelyik tagállamban megtalálható, jellemzően a minisztertanács vezetése.

Az egyes tagállamok szabályozásai a miniszterelnök megbízatásának keletkezésében ugyan eltérnek, de többségükben a parlamenti választásokon győztes párt kormányfő-aspiránsát bízzák meg kormányalakítással, illetve a minisztertanács vezetésével.¹ Jelen cikkben —a kartális alkotmánnyal nem rendelkező Egyesült Királyság kivételével — az Európai Unió 27 tagállamának alkotmányjaiban szereplő szabályozást mutatom be a miniszterelnök megbízatása keletkezésének tekintetében.

A miniszterelnököt mind az olasz,² mind a cseh,³ mind a portugál,⁴ mind a görög⁵ alkotmányok szerint a köztársasági elnök nevezi ki. A görög alkotmány rögzíti, hogy a miniszterelnök kinevezése nem igényel ellenjegyzést⁶, miniszterelnöknek azonban a parlamenti választásokon abszolút többséget szerző párt vezetőjét⁷ bízza meg, ennek

hiányában a relatív többséget szerző párt vezetőjének ad kormányalakítási megbízást azzal, hogy keressen meg olyan kormány megalakításának lehetőségét, amely élvezi a görög parlament bizalmát. Érdekesség, hogy a tagállami szabályozások között egyedülálló módon nem a miniszterelnök-aspiránst kéri fel az államfő a kormányalakításra, hanem a párt vezetőjét, jóllehet ez a személy ugyan egybeesik a jelölttel, mégis szimbolikus jelentősége van: egy már működő párt vezetője legyen az ország vezetője. Olyasvalaki, aki már kipróbálta magát, akár hosszabb, akár rövidebb időn keresztül egy politikai egység irányításában.

A görög szabályozáshoz hasonlóan a portugál alkotmányban is az államfő nevezi ki (és hívja vissza) a miniszterelnököt, itt azonban a Portugál Köztársaság elnöke a kinevezés előtt tanácskozni köteles a Köztársaság Közgűlése (Assembleia da República) pártjainak képviselőivel, valamint a választások eredményére tekintettel kell meghoznia döntését.⁸ Ezzel a kikötéssel lényegében az államfő egyéni mérlegelési köre csorbul, hiszen döntését nem csupán saját belátására alapozva hozhatja meg. A miniszterelnök személyében mint a kormány vezetője az államfőnek, a kormány egészéért pedig a Köztársaság Közgűlésének felelős. A parlamentnek való felelősséget fejezi ki a kormány-programról való döntés, a kormányról való bizalmi szavazás⁹ intézménye (az általános politikai vagy nemzeti érdekből kifolyólag).

Hasonlóan a görög és a portugál szabályozáshoz, de annál lényegesen kevesebb részletszabályt tartalmaz egy másik mediterrán állam, az Olasz Köztársaság alkotmánya. Miután a minisztertanács elnökjelöltje megkapta a megbízását a köztársasági

¹ Kivételt képeznek ez alól azok a kivételes esetek, amikor a bizalmatlansági indítvány keretében, illetve egyéb speciális módon választják meg a kormányfőt.

² Olasz Köztársaság Alkotmánya 92.cikk (2) bekezdés

³ Cseh Köztársaság Alkotmánya 62.cikk a) pont; 68.cikk (2) bekezdés

⁴ Portugál Köztársaság Alkotmánya 187.cikk (1) bekezdés

⁵ Görögország Alkotmánya 37.cikk (1) bekezdés

⁶ Görögország Alkotmánya 35.cikk (2) bekezdés a) pont

⁷ Görögország Alkotmánya 37. cikk (2) bekezdés

⁸ Portugál Köztársaság Alkotmánya 187.cikk (1) bekezdés

⁹ Portugál Köztársaság Alkotmánya 192. cikk

elnöktől, tíz napon belül köteles megjelenni a két kamara előtt, hogy kormányának bizalmat kérjen.¹⁰ A normaszöveg itt ellentmondásosan fogalmaz, mivel egyrészt rögzíti, hogy a kormánynak mindkét kamara bizalmát élveznie kell,¹¹ ugyanakkor a következő bekezdés szerint, ha az egyik kamara vagy akár mindkettő a kormány javaslata ellen szavaz, ez nem von maga után lemondási kötelezettséget.

A Cseh Köztársaság alkotmánya több ponton is hasonlóságot mutat az olasz és a görög alkotmányokkal. A miniszterelnök a megbízatását itt is a köztársasági elnöktől kapja,¹² és szintén csak a kinevezését követően kell bizalmi szavazást kérnie a kormány számára a képviselőháztól.¹³ A cseh miniszterelnököt csakúgy, mint az olasz minisztertanács elnökét, és a portugál kormányfőt a köztársasági elnök nevezi ki és hívja vissza.¹⁴ Így tehát a miniszterelnök az államfőnek felelős, mivel megbízása azonban szorosan összefügg a kormányával (irányítás, felelősség) a választópolgárok által közvetlenül választott népképviselői szerveknek is felel. Összességében megállapítható, hogy az 1992-ben elfogadott cseh alkotmány az 1948-ban hatályba lépett olasz alkotmányhoz képest – talán épp későbbi megalkotásából kifolyólag – tisztább, világosabb módon szabályozza a kormányfő megbízatásának a keletkezését.

Spanyolország sajátos jogintézménye, a „kormányelnök” (Presidente del Gobierno) feleltethető meg az uniós tagállamok miniszterelnöki tisztségének. A király a parlamenti választások után a parlamenti képvisellettal rendelkező politikai csoportok képviselőivel folytatott előzetes tanácskozást követően, a Kongresszus elnökén keresztül jelöltet javasol a kormányelnöki tisztségre.¹⁵ Ezt követően a jelölt a Képviselőház előtt ismerteti a megalakítandó kormány politikai programját, és bizalmat kér a Kamarától.¹⁶ Ha a képviselőház tagjai abszolút többséggel bizalmat

szavaznak az aspiránsnak, a király a jelöltet kinevezi. A kormányelnök lényegében a Kongresszusnak felelős, a király javaslata, kinevezése inkább szimbolikus jellegű. A Kongresszus befolyását erősíti továbbá a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézménye,¹⁷ amely a kormány elszámoltathatóságát biztosítja.

A finneké a spanyol szabályozáshoz hasonló módon a köztársasági elnök nevezi ki és dönt a miniszterelnök lemondásáról¹⁸. A miniszterelnök választást a frakciókkal való egyeztetés előzi meg, amelynek keretében a kormány összetételéről és politikai programjáról egyeztetnek. Ezt követően a köztársasági elnök – a házelnök és a képviselőcsoportok meghallgatása után – tájékoztatja a parlamentet a miniszterelnök-jelölt személyéről. Az aspiránst ezután a parlament (Eduskunta) egyszerű többséggel választja meg.¹⁹ A köztársasági elnöknek azonban a spanyol szabályozástól eltérően megvan az a többlet jogosítványa (amely egyben kötelezettsége is), hogy amennyiben a kormány nem élvezi többé a parlament bizalmát, a kormányt (és így annak vezetőjét) felmenti, függetlenül attól, hogy terjesztettek-e elő kérelmet e kérdésben. Látható tehát, hogy az államfőnek a finn kormányfő választásban a spanyol szabályozásnál jóval meghatározóbb szerepe van.

A belga és a dán monarchiákban a minisztertanácsi kormányzás sajátos megoldása érvényesül, a miniszterelnök csupán, primusinter pares, első a miniszterek között. Ennél fogva a belga alkotmányban a miniszterekre irányadó rendelkezések vonatkoznak a miniszterelnök személyére is. A minisztereket, és így a miniszterelnököt a belga király nevezi ki,²⁰ aki csak belga (állampolgár) lehet,²¹ illetve nem lehet a belga királyi család tagja sem.²²

A belga alkotmányos szabályozásnál azonban egy fokkal magasabb szintre emeli – igaz csak jelképesen – a dán alkotmányozó a miniszterelnököt. Ugyan a kormányfő itt is csupán első a miniszterek között,

¹⁰ Olasz Köztársaság Alkotmánya 94.cikk (3) bekezdés

¹¹ Olasz Köztársaság Alkotmánya 94.cikk

¹² Cseh Köztársaság Alkotmánya 62.cikk a) pont; 68.cikk (2) bekezdés

¹³ Cseh Köztársaság Alkotmánya 68.cikk (3) bekezdés

¹⁴ Cseh Köztársaság Alkotmánya 62.cikk a) pont

¹⁵ Spanyol Királyság Alkotmánya 99.cikk (1) bekezdés

¹⁶ Spanyol Királyság Alkotmánya 99.cikk (2) bekezdés

¹⁷ Spanyol Királyság Alkotmánya 113.cikk (1)-(2) bekezdés

¹⁸ Finn Köztársaság Alkotmánya 58.cikk (3) bekezdés a) pont

¹⁹ Finn Köztársaság Alkotmánya 51.cikk (2) bekezdés

²⁰ Belga Királyság Alkotmánya 96. cikk

²¹ Belga Királyság Alkotmánya 97.cikk

²² Belga Királyság Alkotmánya 98.cikk

azonban a dán jogalkotó itt külön nevesíti, hogy a miniszterek kinevezése mellet a miniszterelnök megbízatásának adományozása is a monarcha feladata.²³

A belga és a dán alkotmányos szabályozáshoz hasonlóan a máltai államfő diszkrecionális jogköre a miniszterelnök kinevezése és felmentése.²⁴ A kinevezés feltételei közé tartozik, hogy a kormányfő-aspiráns képviselő legyen a máltai parlamentben, ami magával vonja azt is, hogy a képviselők megválasztására vonatkozó feltételeknek is eleget kell tennie.²⁵ Érdekesség, hogy míg a köztársasági elnök egyéni mérlegelési jogkörei között sorolja fel az alkotmány a kormányfő kinevezését,²⁶ addig a miniszterelnök megbízatásával összefüggő szakaszokban²⁷ megtalálható az a rendelkezés, miszerint az államfő köteles azt a személyt kinevezni miniszterelnöknek aki – ugyan saját belátása szerint – a leginkább élvezzi a képviselőház támogatását. Ez a rendelkezés egyfajta ellentmondást eredményez, mivel a diszkrecionális jogkör lényege pont az, hogy a köztársasági elnök saját belátása szerint döntsön, ez a belátás pedig korlátozhatatlan, megkérdőjelezhetetlen kell, hogy legyen. Így tehát megállapítható, hogy a máltai szabályozás egy sajátos dogmatikai megoldást alkalmaz a kormányfő kinevezésére.

A máltai alkotmányos szabályozáshoz hasonlóan a Litván Köztársaság alkotmányában is előfeltételként szabja meg a jogalkotó a miniszterelnök képviselőházi tagságát, kiemelt jelentőséget biztosít a parlament számára a miniszterelnök kiválasztásában. Ugyan formálisan az államfőnek itt is megvan a miniszterelnök személyének kiválasztására való jogosultsága, lényegében azonban a képviselőház dönt a kormányfőről. Miután a miniszterelnök személyére a köztársasági elnök javaslatot tett a Seimas²⁸ számára,²⁹ a képviselők döntenek arról, hogy

elfogadják-e az államfő által jelölt miniszterelnök-aspiránst.³⁰ Amennyiben elfogadják, a köztársasági elnök kinevezi az így megválasztott jelöltet a Litván Köztársaság miniszterelnökévé.³¹ Az eljárásban a parlamentnek ezt az eleve erős pozícióját erősíti tovább az, hogy 15 nappal a kormányfő kinevezését követően a parlamentnek jóvá kell hagynia a kormányprogramot, amellyel egybekötve bizalmat vagy bizalmatlanságot nyilváníthat az új kormány iránt, egyszerű többséggel.³² Látható tehát, hogy az államfő szerepe gyakorlatilag szinte teljes mértékben formális, reprezentatív jellegű a folyamatban.

A litván alkotmányos szabályozáshoz képest még erősebb és nagyobb szerepet biztosít a Szlovén Köztársaság alkotmányában a jogalkotó a Nemzetgyűlés számára a kormányfőválasztásban. A szlovén úgynevezett kormányelnök személyéről első körben az államfőnek meg kell hallgatnia a frakcióvezetők véleményét, majd csak ezt követően tehet javaslatot a tisztségre a parlament számára.³³ A megválasztás a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik, a litván rendszerhez hasonlóan egyszerű többséggel történik, a normaszöveg azonban diszpozitivást mutat más irány felé is, amennyiben az alkotmány eltérően rendelkezik.³⁴ A szlovén szabályozás a litvánalkotmánnyal szemben nem a kormányprogram jóváhagyásával erősíti a parlament szerepét a procedúrában, hanem azzal, hogy jóval részletesebben rendelkezik a kormányfőválasztásról. Ezen felül még a képviselők különleges jogosítványaként jelenik meg az interpellációval egybekötött bizalmi szavazás intézménye is. Látható, hogy a szlovén alkotmánynak e rendelkezései egyre csak növelik a kormányfő felelősségét a képviselők felé, és a litván szabályozáshoz képest még fokozottabb mértékben csökkentik az államfő jelentőségét a kérdésben.

A litván és a szlovén szabályozás után a Svéd Királyság alkotmányában egyáltalán nem jelenik meg az államfői szerepkört betöltő monarcha szerepe, a jellemzően a köztársasági elnök vagy

²³ Dán Királyság Alkotmánya 14.cikk

²⁴ Máltai Köztársaság Alkotmánya 85.cikk (1) bekezdés b) pont

²⁵ Máltai Köztársaság Alkotmánya 81. cikk (2) bekezdés; 55.cikk (2) bekezdés

²⁶ Máltai Köztársaság Alkotmánya 85.cikk (1) bekezdés b) pont

²⁷ Máltai Köztársaság Alkotmánya 80.cikk

²⁸ Litvánia parlamentje

²⁹ Litván Köztársaság Alkotmánya 67. cikk f) pont

³⁰ Litván Köztársaság Alkotmánya 67. cikk f) pont

³¹ Litván Köztársaság Alkotmánya 84.cikk (4) bekezdés és 92.cikk (1) bekezdés

³² Litván Köztársaság Alkotmánya 92.cikk (2) és (4) bekezdések

³³ Szlovén Köztársaság Alkotmánya 111.cikk (1) bekezdés

³⁴ Szlovén Köztársaság Alkotmánya 111.cikk (2) bekezdés

uralkodó jogosítványai közé tartozó kinevezés/felmentés jogköre a Riksdag³⁵ elnökét (házelnök) illeti meg. Hasonlóság a szlovén szabályozással, hogy a parlament elnöke első körben tanácskozássra hívja fel a frakcióvezetőket, különbség azonban, hogy magának a házelnöknek csak a parlament alelnökével van konzultációs kötelezettsége, a képviselőcsoportok vezetőivel nincs.³⁶ Ezt követően a Riksdag négy napon belül dönt a házelnök javaslatáról, amelyet akkor lehet elfogadottnak tekinteni, ha a képviselők többsége nem a jelölt ellen szavaz.³⁷ Tovább erősíti a házelnök pozícióját a miniszterelnökkel szemben, hogy különleges jogosítványaként – amely egyben a parlament szerepét is erősíti – ha úgy ítéli meg, hogy a kormányfő nem élvezi tovább a Riksdag bizalmát, egyéni mérlegelési jogkörében felmenti a miniszterelnököt. Látható tehát, hogy az eljárásból teljes mértékben kiszorult uralkodó helyét a házelnök veszi át. Ez a módszer az egész Európai Unión belül egyedülállónak számít. A modell arra vezethető vissza, hogy a demokratikus értékek élharcosaként számon tartott Svédország az évszázados hagyományként továbbélő, de demokratikus legitimitációval nem rendelkező monarchia személyét nem tartja megfelelőnek a végrehajtó hatalom fejét irányító miniszterelnök kiválasztásának folyamatában.

Az Észt Köztársaság alkotmánya a svéd modellel szemben viszonylag sok jogot biztosít az államfő számára. A kormányfő kiválasztásában a köztársasági elnök diszkrecionális jogköre érvényesül, a kormány lemondása után 14 napon belül jelöltet állít a miniszterelnöki pozícióra.³⁸ Ezt követően a kormányfő-aspiráns beszámol a parlamentnek a kormányalakítás alapvető kérdéseiről, majd a Riigikogu³⁹ vita nélkül, nyílt szavazással dönt a jelöltről.⁴⁰ Amennyiben a miniszterelnök-jelölt bizalmat kap a parlamenttől, az államfő a jelöltet a kormány tagjaival együtt kinevezi.

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye az észt alkotmánnyal szemben szűkszavúan rendelkezik

a szövetségi elnök (Bundespräsident) jogköréről a szövetségi kancellár (Bundeskansler/Bundeskanslerin) jelölésének tekintetében. Csupán azt rögzíti, hogy az államfő kancellárjelöltet javasol a Szövetségi Tanács (Bundestag) részére, ami vita nélkül szavaz a kancelláraspiránsról.⁴¹ A megbízatás elnyeréséhez a képviselők abszolút többségének szavazata szükséges. Ha a szavazás eredményes, a szövetségi elnök köteles kinevezni a megválasztott kancellárt.⁴² A normaszövegből az nem tűnik ki, hogy ilyenkor kik javasolhatnak jelöltet, és milyen módon, szemben az észt alkotmányos szabályozással, ahol erről részletes rendelkezés található.⁴³ Ha a 14 napos határidő eredménytelenül eltelik, újabb szavazást kell tartani ahol elegendő a legtöbb szavazat megszerzése. Ha a jelölt elnyerte a képviselők szavazatainak abszolút többségét, akkor az államfő köteles kinevezni a megválasztott aspiránst. Míg ha a jelölt nem szerzett ekkora többséget, a szövetségi elnök diszkrecionális jogköre érvényesül, azaz hét napon belül köteles kinevezni a jelöltet vagy felosztatni a parlamentet.⁴⁴

Az észt szabályozáshoz képest tehát az államfőnek a reprezentatív feladatokon kívül lényegesen több hatáskört biztosít a német alaptörvény azzal, hogy ténylegesen beleszólhat adott esetben a kancellár kiválasztásának folyamatába, igaz erre csak kivételes esetben biztosít jogot. A parlament hatáskörét erősíti, míg a szövetségi elnök jogkörét csorbítja az a rendelkezés miszerint a Bundestag bizalmi szavazással menesztheti a kancellárt,⁴⁵ és vele együtt a szövetségi kormányt hivatalából, illetve a konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézményével a képviselők nem csupán meneszthetik a regnáló kancellárt, de egyben új kormányfőt is választhatnak, akit az államfő köteles kinevezni.⁴⁶

⁴¹ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 63. cikk (1) bekezdés

⁴² Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 63. cikk (2) bekezdés

⁴³ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 63. cikk (3) bekezdés

⁴⁴ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 63. cikk (4) bekezdés

⁴⁵ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 68. cikk (1) bekezdés

⁴⁶ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 67. cikk (1) bekezdés

³⁵ Svéd Képviselőház

³⁶ Svéd Királyság Alkotmánya 6. fejezet 2.cikk (1) bekezdés

³⁷ Svéd Királyság Alkotmánya 6. fejezet 2.cikk (2) bekezdés

³⁸ Észt Köztársaság Alkotmánya 89.§ (1) bekezdés

³⁹ Észt Parlament

⁴⁰ Észt Köztársaság Alkotmánya 89.§ (2) bekezdés

A német Alaptörvényhez nagyon hasonló módon szabályozza a kormányfő megbízásának keletkezését a hatályos magyar szabályozás. A köztársasági elnök jogköre közé tartozik a javaslatétel a miniszterelnök személyére,⁴⁷ amiről Magyarország Alaptörvénye az ésszerű szabályozáshoz hasonlóan részletszabályokat tartalmaz.⁴⁸ Az államfő javasolta személyről az Országgyűlés határoz, a megbízás elnyeréséhez a képviselők abszolút többségének szavazata szükséges.⁴⁹ A német modellhez hasonlóan a magyar Alaptörvény is rögzíti a bizalmatlansági indítvány⁵⁰ és a bizalmi szavazás jogintézményét,⁵¹ azzal a különbséggel, hogy a magyar Alaptörvény előírja, hogy a képviselők egyetemesnek kell és írásban benyújtania a bizalmatlansági indítványt az Országgyűlésnek,⁵² míg a német alkotmányos szabályozás a kérdésben részletszabályt nem tartalmaz. A két jogintézmény nagyfokú hasonlósága arra vezethető vissza, hogy a rendszerváltáskor a demokratikus berendezkedésre váltó magyar állam jogalkotói, az akkor hatályos magyar alkotmány módosításánál a német Alaptörvényt vették mintául a kérdésben, és ez a szabályozás aztán az új magyar Alaptörvénybe is bekerült.

Az 1958-ban megalkotott Francia Köztársaság alkotmánya igen szűkszavúan rendelkezik a miniszterelnök megbízásának keletkezéséről. Csupán annyit állapít meg, hogy a köztársasági elnök nevezi ki⁵³ a kormányfőt. Az elnök ilyen széles diszkrecionális jogköre a miniszterelnök személyének megválasztásában, illetve kinevezésében arra vezethető vissza, hogy a miniszterelnök szerepe a francia modellben igen csak gyenge, a meghatározó szerepet az állam irányításában, a közvetlenül a nép által választott köztársasági elnök gyakorolja. Az elnök szerepét erősíti tovább, míg a kormányfő szerepét gyengíti az is, hogy a köztársasági elnök és nem a miniszterelnök a minisztertanács elnöke,⁵⁴ szemben valamennyi uniós tagállam minisztertanácsával.

A francia alkotmányos szabályozáshoz hasonlóan Luxemburg Nagyhercege is egyéni mérlegelés alapján nevezi ki és hívja vissza a miniszterelnököket.⁵⁵ Megjegyzendő azonban, hogy míg a francia köztársasági elnök felelősséggel tartozik a választópolgárok felé, addig a luxemburgi modellben a Nagyherceg nem elszámoltatható a választópolgárok által, mivel egy hagyományalapú évszázados elv alapján szállnak tovább az uralkodói jogosultságok. A felelősséget a kormány tagjai hordozzák munkájuk iránt, amit tovább erősít a normaszövegnek az a rendelkezése, miszerint a Nagyherceg nem enyhítheti a kormány tagjainak felelősségét semmilyen körülmények között.⁵⁶

A francia és a holland alkotmányokhoz hasonlóan a Holland Királyságban is az államfő (uralkodó) feladata a miniszterelnök kinevezése és felmentése.⁵⁷ Luxemburghoz hasonlóan a holland monarcha se elszámoltatható, a holland alkotmány is egyértelműen rögzíti, hogy a király felelőtlen, a kormány aktusaiért a miniszterek felelősek.⁵⁸ Megjegyzendő, hogy mind a luxemburgi rendszerben, mind Hollandiában a miniszterelnök az általános parlamenti választásokon nyertes párt illetve koalíciók kormányfő-aspiránsa jellemzően a monarcha jelöltje. Az uralkodó szerepe inkább csak reprezentatív, az alkotmányos monarchiákra jellemző módon. Az a következtetés vonható le tehát, hogy a holland és luxemburgi jogalkotók a jól működő évszázados hagyományokkal rendelkező demokratikus berendezkedésükben nem tartották szükségesnek, hogy a miniszterelnök megbízásának keletkezéséről részletesen rendelkezzenek, mivel azt az évszázados szokásjog, a hatékonyan, jól működő demokratikus intézményrendszer nem teszi indokolttá, nincs az emberekben a diktatúrától, az önkénytől való félelem.

A holland szabályozáshoz hasonlóan Lettországból is az államfő feladatát képezi a miniszterelnöki megbízás adományozása, a lett köztársasági elnök igen széles diszkrecionális jogkört gyakorol, az alkotmány szerint „kormányt az a személy alakíthat, akinek a köztársasági elnök

⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bekezdés j) pont

⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye 16. cikk (5) bekezdés

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye 16. cikk (3) bekezdés

⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (1) bekezdés

⁵¹ Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (3) bekezdés

⁵² Magyarország Alaptörvénye 21. cikk (1) bekezdés

⁵³ Francia Köztársaság Alkotmánya 8. cikk

⁵⁴ Francia Köztársaság Alkotmánya 9. cikk

⁵⁵ Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 77.cikk

⁵⁶ Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 81.cikk

⁵⁷ Holland Királyság Alkotmánya

⁵⁸ Holland Királyság Alkotmánya 42.cikk (2) bekezdés

kormányalakítási megbízást ad”.⁵⁹ Egyéb rendelkezést a normaszöveg nem tartalmaz a megbízatás keletkezéséről. A parlament szerepét erősíti a folyamatban azonban, hogy bár azt nevez ki kormányfőnek a köztársasági elnök akit akar, de a lett alkotmány ugyanakkor rögzíti, hogy a miniszterelnöknek feladatai ellátásához el kell nyerni a Seima⁶⁰ bizalmát. Így egy sajátos módon biztosítja a lett jogalkotó azt, amit a luxemburgi és holland alkotmányokban nem ítélték szükségesnek rögzíteni: miniszterelnökké csak azt tudjon az államfő kinevezni, aki ténylegesen élvezi a képviselőház és így a választópolgárok bizalmát. Ezekből a külön rendelkezésekből, csak úgy, mint a legtöbb tagállam alkotmányaiból a posztszovjet térségben, azt a következtetést lehet levonni, hogy azért rögzíti az alkotmányozó a képviselők szerepét az eljárásban, mert a népben még erősen benne él a félelem a diktatúrától, az önkényes hatalomgyakorlástól.

Szinte a lett alkotmánnyal megegyező módon rendezi a kérdést a Szlovák Köztársaság alkotmánya. A szlovák alkotmány is az államfő hatásköréként jelöli meg a miniszterelnök kinevezését,⁶¹ tanácskozási kötelezettséget nem ír elő, a parlament nem dönt külön a kormányfő személyéről, hanem a lett szabályozáshoz hasonlóan a már kinevezett miniszterelnöknek a kinevezéstől számított 30 napon belül be kell mutatnia a kormánytagokat a szlovák parlament előtt, illetve be kell terjesztenie a kormányprogramot, majd bizalmi szavazást kérni a képviselőktől.⁶² További jogosítványa a szlovák Nemzeti Tanácsnak, amely ritkaságnak számít az Unióban, hogy az egyes képviselők interpellációjára adott válasz a kormányról való bizalmi szavazással összekapcsolható,⁶³ illetve hogy a kormány összekapcsolhatja az általa benyújtott törvényjavaslat elfogadását, illetve megint csak sajátos módon „más ügyben tartott szavazást” is előterjeszthet bizalmi szavazással egybekötve.⁶⁴ Így tehát látható, hogy a lett alkotmányos szabályozásnál még több jogosítvánnyal biztosítja a miniszterelnök felelősségét a parlament felé a szlovák modell, teszi

mindezt úgy, hogy közben nem csorbítja a köztársasági elnök jogköreit, csupán még több lehetőséget biztosít az elszámoltathatóságra a Nemzeti Tanácsnak.

A szlovák és a lett alkotmányi szabályozáshoz hasonlóan az Osztrák Köztársaság Alkotmánya is az államfő hatáskörébe utalja a szövetségi kancellár (Bundeskanzler) kinevezését. A kinevezéshez itt sem ír elő az osztrák normaszöveg tanácskozási, illetve bármely más kötelezettséget, csupán azt a feltételt támasztja a kancellár személye felé, hogy a Szövetségi Tanácsba (Bundesrat) választható legyen, de még a normaszöveg azt is kifejezetten megengedi, hogy a kancellár ne legyen a Nemzeti Tanács tagja. A szövetségi kancellári pozíció adományozása tehát összességében a szövetségi elnök (Bundespräsident) diszkrecionális jogköreként jelenik meg. A holland alkotmányhoz hasonlóan, igen érdekes, és igencsak meglepő módon az osztrák modellben is, az államfő adományozta miniszterelnöki kinevezés ellenjegyzését az újonnan megválasztott kormányfő végzi.⁶⁵ A szövetségi elnök egyéni mérlegelési jogkörét csorbítja, hogy amennyiben a parlament nem tartja megfelelőnek a kinevezett kancellárt, megvonhatja tőle, illetve kormányától a bizalmat, melynek következtében a kancellár, illetve a kormányzat lemondani köteles.⁶⁶ A bizalmi szavazás részletszabályait nem alkotmányi szinten, hanem a szövetségi jog szintjén szabályozza az osztrák jogalkotó.⁶⁷ Érdekes, hogy míg a bizalmi szavazás jogintézménye a legtöbb uniós tagállamban, de különösen a posztszovjet államokban, alkotmányi szinten szabályozott, addig a nyugati demokráciákban jellemzően nincs, vagy igen gyéren szabályozott, amely nem jelenti azt, hogy a jogintézmény alacsonyabb jogszabályi szinten – jelen esetben az osztrák szövetségi jog szintjén – ne lenne szabályozva.

A Lengyel Köztársaság alkotmánya szintén a köztársasági elnök hatáskörébe utalja a miniszterelnök kinevezését. Az államfő kötelezettsége közé tartozik, hogy első lépésként

⁵⁹ Lett Köztársaság Alkotmánya 56.cikk

⁶⁰ Lettország parlamentje

⁶¹ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk (1) bekezdés g) pont

⁶² Szlovák Köztársaság Alkotmánya 113. cikk

⁶³ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 80.cikk (2) bekezdés

⁶⁴ Szlovák Köztársaság Alkotmánya

⁶⁵ Holland Királyság Alkotmánya 48. cikk; Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 70. cikk (1) bekezdés

⁶⁶ Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 74. cikk (1) és (2) bekezdések

⁶⁷ Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 74.cikk (2) bekezdés

jelöljön egy személyt a miniszterelnöki pozícióra, akinek ezután el kell készítenie a Minisztertanács összetételének a listáját. Az államfő ezután a Sejm⁶⁸ első ülését követő 14 napon belül, vagy amennyiben a Minisztertanács lemondására kerül sor, ezt követően kinevezi a miniszterelnököt a Minisztertanács tagjaival együtt.⁶⁹ A kinevezést követő 14 napon belül a miniszterelnök beterjeszti a Minisztertanács programját a Sejm elé, és egyben bizalmat kér a parlamenttől. A parlament bizalmat szavaz a Minisztertanácsnak, és ebből kifolyólag a miniszterelnöknek is, ha a képviselők több mint fele jelen van, és abszolút többséggel támogatják a Minisztertanács programját.⁷⁰ Abban az esetben, ha a miniszterelnök nem tudja bemutatni határidőn belül a minisztereknek listáját, a miniszterelnök jelölésének, illetve a megbízatás adományozásának joga a Sejmre száll át.⁷¹ Láthatjuk tehát, hogy a lengyel alkotmányozó ugyan megadja az egyéni mérlegelési jogkört az államfő számára a jelölés illetve a kinevezés tekintetében, ugyanakkor ez a megoldás a szlovák, a lett és az osztrák alkotmányos szabályozáshoz hasonló módon nem ír elő tanácskozási kötelezettséget. A lett és a szlovák alkotmányozóhoz hasonlóan, míg az osztráktól eltérő módon a lengyel parlamentnek is megvan a jogosultsága arra, hogy közvetlenül a kijelölést követően képviselői indítvány, illetve előterjesztés nélkül megerősítse az államfő döntését a kormány/minisztertanács programjának jóváhagyásával, vagy megvonja a már kinevezett miniszterelnöktől a bizalmat.

Horvátország alkotmánya – a későbbiekben részletezésre kerülő román és bolgár alkotmányokkal egyetemben – igen szabályozott a kormányfői megbízatás elnyerésének folyamata, és szinte teljes egészében formálissá teszi az államfő szerepét a folyamatban. A köztársasági elnök azt a személyt jelölheti miniszterelnöknek, aki a Szábor képviselői többségének bizalmát élvez, illetve ezt a személyt is csak úgy, hogy előtte előzetes konzultációkat folytat le.⁷² Ezt követően a szlovák, lett és a lengyel modellhez hasonlóan harminc

napon belül be kell mutatnia a frissen megválasztott miniszterelnöknek kormánya programját a Szábor előtt, majd bizalmi szavazást köteles kérni kormánya számára. Ha a bizalmi szavazáson a Szábor képviselőinek abszolút többsége kifejezi bizalmát a miniszterelnök-aspiráns iránt, akkor a köztársasági elnök köteles kinevezni az így megválasztott személyt, a kinevező okiratot pedig az államfő mellett – az Unióban egyedülálló módon – a Szábor házelnökének is alá kell írnia.

Hasonló a helyzet a horvát szabályozáshoz képest a román alkotmányban is. Az alkotmány itt is első körben tanácskozási kötelezettséget ró Románia Elnökére (érdekesség, hogy az alkotmány nem köztársasági elnöknek, hanem „Románia Elnökeként” nevezi az államfőt). Az elnök feladata, hogy miniszterelnök-jelöltet javasoljon a parlament számára.⁷³ A bizalom elnyeréséhez mindkét kamara (a Szenátus és a Képviselőház) abszolút többségének a jóváhagyása szükséges.⁷⁴ A miniszterelnök felelősségét erősíti, és ezzel együtt a köztársasági elnök pozícióját gyengíti a folyamatban a román alkotmányos szabályozás az a rendelkezése, miszerint a kormány tagjai tevékenységükért csak a parlamentnek felelősek.⁷⁵ A folyamatban tehát a román elnöknek csupán reprezentatív szerepe van, a tényleges hatásköröket mind a miniszterelnök megbízatásának keletkezésével kapcsolatban, mind a későbbiekben a kétkamarás parlament gyakorolja.

A horvát és román szabályozásnál még részletesebben szabályozza az eljárást a bolgár alkotmány, amely a köztársasági elnök jelentőségét végképp minimálisra csökkenti a folyamatban. Az elnök számára előírt kötelező előzetes konzultációknak valamennyi parlamenti képviselőcsoporttal sok értelme nincs, mivel még ugyanabban a cikkben előírja az alkotmány, hogy kiket és milyen sorrend szerint köteles minden esetben az államfő jelölni a miniszterelnöki pozícióra.

Egyedülálló módon szabályozza az ír alkotmány a kérdéses eljárást, méghozzá elég szűkszavúan. A kétkamarás ír parlament alsóháza, a képviselőház (DáilÉireann) jelöli a miniszterelnököt (Taoiseach).

⁶⁸ Lengyelország parlamentje

⁶⁹ Lengyel Köztársaság Alkotmánya 154. cikk (1) bekezdés

⁷⁰ Lengyel Köztársaság Alkotmánya 154. cikk (2) bekezdés

⁷¹ Lengyel Köztársaság Alkotmánya 154. cikk (3) bekezdés; 155. cikk (1) és (2) bekezdés

⁷² Horvát Köztársaság Alkotmánya 98. cikk

⁷³ Román Köztársaság Alkotmánya 85. cikk (1) bekezdés

⁷⁴ Román Köztársaság Alkotmánya 103. cikk (3) bekezdés

⁷⁵ Román Köztársaság Alkotmánya 109. cikk (1) bekezdés

Az így kijelölt személyt a köztársasági elnök köteles kinevezni kormányfőnek.⁷⁶ Az ír modellben tehát az államfő minimális érdemi jogköre is teljes mértékben eltűnik a kiválasztás folyamatában.

Külön színfolt a ciprusi alkotmányos szabályozás is, ahol a miniszterelnöki pozíció, mint nem létezik, a kettészakadt ország csonka parlamentjének görög elnöke gyakorolja a kormányfő szerepköreit.

Összegzőképpen megállapítható, hogy általánosságban a kelet-európai tagállamok alkotmányai (balti államok, visegrádi országok, Horvátország, Szlovénia, Románia, Bulgária, Görögország) igen részletesen rendelkeznek a folyamatról, számos részletszabályt megállapítva az eljárásra nézve, míg a klasszikus nyugati demokráciákban jóval gyéresebb szabályozást találhatunk a kérdésben (vö. Belgium, Luxemburg). Ez a fajta elkülönülése az alkotmányos szabályozásoknak egyrészt történelmi előzményekre vezethető vissza, azaz a félelem a diktatúra visszatérésétől a posztsovjét térségben illetve az egykori diktatórikus berendezkedésű tagállamokban, illetve arra is, hogy melyik alkotmány mikor született, illetve mikor történt a legutóbbi módosítása. Ez utóbbi szempont alapján leginkább a luxemburgi és a dán alkotmány tűnik a legöregebbnek, ezekben az államokban a miniszterelnök megbízásának keletkezésével összefüggésben, valamint általában a legtöbb témában az alkotmány csak a legfőbb irányvonalat jelöli ki, a részletszabályokat azonban törvényi szintre utalja.

A klasszikus nyugati demokráciákkal szemben a kilencvenes években a Szovjetunió befolyása alól mentesült jelenlegi uniós tagállamok alkotmányai jellemzően minden apróbb részletszabályt az eljárással kapcsolatosan igyekeznek rögzíteni a legfelsőbb jogforrási szinten, amelyből megint csak azt a következtetést lehet levonni, hogy – a számos alkotmánymódosítás ellenére nem módosított, illetve az alkotmányi szinten megtartott részletszabályok – a térségben lakókban mind a mai napig benne él a félelem az önkény visszatérése iránt.

Végül feltehetjük a kérdést, hogy vajon melyik szabályozás a jobb. A részletszabályoktól nyüzsgő modern alkotmányok vagy a szabályozást a szokásjogra, illetve az alacsonyabb jogforrási szintre utalt klasszikus alkotmányok?

⁷⁶ Ír Köztársaság Alkotmánya 131. cikk (1) bekezdés

ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSI MODELLEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Fábián Áron

Az Európai Unió tagállamainak alkotmányait szemügyre véve azzal szembesülünk, hogy néhány kivételtől eltekintve mindenütt találhatunk alkotmánybíraskodási hatáskörökkel rendelkező szervet.¹ Az alkotmánybíraskodás elterjedését egyértelműen mutatja, hogy az osztrák alkotmánybíróság 1920-as létesítése óta eltelt közel száz évben futótűzszerűen terjedtek a különböző alkotmányossági felülvizsgálati modellek.² Mindazonáltal az ilyen hatáskörök elosztása közel sem egységes: több modell azonosítható, amelyekben belül szintén eltérések fedezhetők fel.

Az alapvető különbségtétel a centralizált (szokás még kelseninek vagy akár európainak nevezni, bár ez utóbbi nem szerencsés), illetve decentralizált (avagy diffúz, illetve amerikai) alkotmánybíraskodási modell között fedezhető fel.³ Az előbbi lényege, hogy az alkotmánybíraskodási (*judicialreview*) hatásköröket egy erre szakosított, sajátos alkotmányos térben elhelyezkedő szervnek utalja.⁴ Ezzel szemben a decentralizált modellben minden rendes bíróság

vizsgálhat alkotmányjogi kérdéseket, és dönthet akár egyes normák alkalmazásának felfüggesztéséről. Ha az Európai Unió tagállamait vesszük sorra, azt tapasztalhatjuk, hogy a 28 államból 26-ban létezik valamiféle alkotmánybíraskodás. A két kivételt az Egyesült Királyság és Hollandia jelenti. Mindkettőben a parlamenti szuverenitás koncepciója miatt nem alakulhatott ki alkotmánybíraskodás, amivel szöges ellentétben áll a normák felülvizsgálata.⁵ Az Egyesült Királyságban továbbá az íratlan, *commonlaw* alkotmány is okként említhető.⁶ A holland jogrendszer pedig egy sajátos jelenség, a *beleid* alkalmazásával ér el az alkotmánybíraskodáshoz hasonló eredményeket.⁷

A fennmaradó 26 államból 19 centralizált, 3 decentralizált, 4 pedig atipikus, hibrid rendszert használ.⁸ Ebből az összegzésből is kitűnik a kelsen-i alkotmánybíraskodás igen jelentős túlsúlya az Unió országaiban. Dolgozatomban szeretném kifejezni azon tényezőket, amik a centralizált alkotmánybíraskodás ilyen túlsúlyához vezettek. Ennek alapvetően két okát vélem felfedezni. Először kiemelem az európai alkotmányfejlődés történeti jellegzetességeit és az egyes alkotmányok

¹ FERRESCOMELLA, Víctor: *Constitutional Courts & Democratic Values: A European Perspective*. Yale University Press, New Haven, 2009. 4. o.

² GRIMM, Dieter: *Types of Constitutions*. In: Rosenfeld, Michael és Sajó, Andás: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 112-113. o.

³ STONE SWEET, Alec: *Constitutional Courts*. In: Rosenfeld, Michael és Sajó, Andás: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 816-820. o.

⁴ HARDING, Andrew; LEYLAND, Peter és GROPPITANIA: *Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*. In: *Journal of Comparative Law*, 2008/3. 2-3. o.; GARLICKI, Lech: *Constitutional Courts versus Supreme Courts*. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2007/5. 44. o.

⁵ KOKOTT, Juliane és KASPAR, Martin: *Ensuring Constitutional Efficacy*. In: Rosenfeld, Michael és Sajó, Andás: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 797-798. o.

⁶ BELL, John: *Constitutional Courts as Positive Legislators*. In: Brewer-Carías, Allan R. (szerk.): *Constitutional Courts as Positive Legislators*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011. 803-805. o.

⁷ Ennek lényege a normaalkalmazásának célhoz kötöttsége. L. BRUINSMA, Fred J.: *Discretion in Legal Decision Making ('beleid')*. In: Clark, David S. (szerk.): *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*, Vol. 1. Sage Publications, Los Angeles, 2007. 411-415. o.

⁸ Ebben kisebb fenntartásokkal egyetértek FerreresComellával. FERRESCOMELLA, Víctor: *The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization?* In: *International Journal of Constitutional Law*, 2004/2., 461-463. o.

egymásra hatását. Másodsorban pedig arra utalok, hogy a kontinentális jogi gondolkodás egyik elsődleges céljának, a jogrendszer egységességének is általában erősebb védelmét nyújtja egy elkülönített alkotmánybíróság. Fontosnak tartok azonban először kitérni a decentralizált modell európai képviselőire mint esetleges alternatívára.⁹

Diffúz alkotmánybíráskodás az Európai Unióban egyedül Dániában, Svédországban és Finnországban működik, ám meglehetősen gyengén. Ezt magyarázza a skandináv országra jellemző erősen konszenzusorientált politikai rendszer.¹⁰ További magyarázatot jelenthet, hogy ezen országokban a parlamenti szuverenitás klasszikus koncepciója még ma is érvényes, ezzel pedig összeférhetetlen egy „negatív törvényhozó” létrehozása.¹¹ Mindazonáltal még ezen országok alkotmánybíráskodási gyakorlatában is jelentős különbségek vannak. A finn és svéd rendszerben az úgynevezett egyértelmű hiba szabály („*evidentconflictrule*” vagy „*clearmistakerule*”) jelent zsinórmértéket. Ennek értelmében csak akkor tehet félre jogszabályt bármely bíróság, ha „egyértelmű hiba” merül fel, egyértelmű az ellentmondás az alkotmány és más norma között.¹² A dán gyakorlatban pedig a Legfelsőbb Bíróság kiemelt jelentőségű szerepfelfogása jelentősen befolyásolja az alkotmánybíráskodás kereteit, így 1999-ig nem is került sor normakontrollra.¹³ Látható tehát, hogy ezen skandináv országokban a normák alkotmányos felülvizsgálata diffúz rendszerben történik, ám jelentősen korlátozott. Fontos kiemelni azonban, hogy a dekoncentrált alkotmánybíráskodás működőképes lehet *civil law* országokban is, ám

ehhez megfelelően stabil demokratikus berendezkedés szükséges.

Pontosan itt fedezhető fel az egyik ok, amely miatt elterjedhetett a koncentrált alkotmánybíráskodás. Ha végigtekintünk a kontinensen, alapvetően azzal szembesülünk, hogy az elmúlt évszázadban szinte mindenhol legalább egyszer diktatórikus rendszer működött. MauroCappelletti megfogalmazásában az alkotmánybíróságok védelmet jelentettek a „gonosz visszatérésével szemben”.¹⁴ Ha megfigyeljük az alkotmánybíróságok kialakulásának történetét, három fő hullámmal találkozhatunk.¹⁵ Amennyiben eltekintünk a két világháború közötti előzményektől (Ausztria, Csehszlovákia), a kelsen-i alkotmánybíráskodás diadalmenete a második világhétség után kezdődött meg, a német és olasz testületek létrejöttével. Ezt követték a spanyol és portugál alkotmánybíróságok, amelyek már merítették az első generációs bíróságok tapasztalataiból.¹⁶ Harmadik generációként a kelet-közép-európai alkotmánybíráskodás kialakulását nevezhetjük a rendszerváltozások után.¹⁷ Ezt támasztja alá Sólyom László is, aki szerint az intézményes alkotmánybíráskodás kialakítása a demokratizálódás egyik fokmérője volt a nyugati államok szemében.¹⁸

Természetesen nem csak demokratikus átmenetet kísérhet elkülönített alkotmánybíróság kialakítása, bár kétségtelen, hogy ez tűnik dominánsnak. Mindazonáltal egyértelmű az a tendencia, hogy az európai alkotmányokba a már működő alkotmánybíróságok mintájára épülnek be hasonló intézmények, függetlenül az

⁹FERRESCOMELLA, 2009, 20-26. o.

¹⁰HAUTAMÄKI, Veli-Pekka: Reasons for Saying: No Thanks! Analysing the Discussion about the Necessity of a Constitutional Court in Sweden and Finland. In: Electronic Journal of Comparative Law, 2006/10.1. 1-2. o.; FERRESCOMELLA, 2009, 82. o.

¹¹DURANTI, Francesco: New Models Of Constitutional Review. In: Comparative Law Review, 2014/V. 1. sz. 11-13. o.

¹²HAUTAMÄKI, 2006, 4. o.; FERRESCOMELLA, 2009, 82. o.

¹³NERGELIUS, Joakim: Kingdom of Denmark Introductory Note. In: Constitutions of the Countries of the World V.Oceana, New York, 2015. 8. o.

¹⁴Fordítás tőlem. Idézi: HAUTAMÄKI, 2006, 1. o.

¹⁵SÓLYOM, László: The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary. In: International Sociology, 2003/18. 134-137. o.

¹⁶FERRERESCOMELLA, Víctor: The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms. In: Journal of Comparative Law, 2008/3. 22-23. o.

¹⁷LACH, KasiaésSADURSKI, Wojciech: Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity. In: Journal of Comparative Law, 2008/3. 216-217. o.

¹⁸SÓLYOM, 2003, 134. o.

alkotmánymódosítás körülményeitől.¹⁹ Jó példa erre a luxemburgi vagy belga alkotmánybíróságok kialakulása, de ide sorolható akár a francia Alkotmánytanács hatásköri bővítése is. Ezen államokban a demokratikus berendezkedés állandósága mellett alakult ki vagy bővült jelentős mértékben az alkotmánybíráskodás.²⁰ De a nyugat-európai alkotmányok ugyanígy fontos hatást jelentettek a közép-kelet-európai térségben is a rendszerváltozások alkotmányos átalakításaiban.²¹

Látható tehát, hogy a centralizált alkotmánybíráskodás kialakulásának történeti okai közül kettő emelhető ki. Egyrészt a demokratikus átmenet stabilizálására biztosítanak jó eszközt az elkülönített alkotmánybíróságok, ehhez kapcsolódóan három generációjuk különíthető el. Emellett rámutattam, hogy mind demokratikus átmenetek esetében, mind a demokratikus berendezkedésű államokban alapvető jelentőségű a működő intézmények átvétele.

Ha egyéb okokat keresünk a kelsen-i alkotmánybíróságok dominanciájára, kiemelhető még a kontinentális jogrendszerek egységességre törekvése.²² Ez leghangsúlyosabban olyan államokban jelenik meg, ahol az igazságszolgáltatási rendszer erősen tagolt. Itt elsősorban kiemelhetők a föderális államberendezkedésű országok, mint Németország, Ausztria vagy

Spanyolország.²³ Példának okáért, bár az osztrák és német alkotmánybíróságok hatáskörében jelentős eltérések vannak, mindkettőre jellemző a szövetségi és tagállami szint közötti közvetítés és hatásköri felügyelet.²⁴ Más szempontból is fontos ez az egységesítés. A különösen tagolt igazságszolgáltatási rendszerben alapvető szempont, hogy az egyes felsőbbbíróságok gyakorlata harmonikus maradjon. Jó példa erre Németország a maga öt felsőbbbíróságával és Görögország a hármas felsőbbbírósági rendszerével.²⁵ A görög rendszerben az alkotmánybíróság tulajdonképpen legfontosabb feladata a három felsőbbbíróság (és a Költségvetési Bíróság) döntéseinek összehangolása.²⁶ Ellenpéldaként kiemelhető a román alkotmánybíróság esete. Romániában az alkotmánybíráskodás mindaddig igen gyenge maradt, amíg a bíróságok (főképp a Legfelsőbb Bíróság) vitatták az alkotmánybíróság döntéseinek jogi kötőerejét.²⁷ Látható tehát, hogy a jogrendszer egységének biztosítására törekvés a centralizált alkotmánybíráskodás egyik fő indoka. Mint arra rámutattam, föderális, illetve tagolt bírósági rendszerű országok esetén ez a funkció kiemelt szerepre tesz szert. Sőt, amint Romániában tapasztalhattuk, ez a feladat kulcsfontosságú az alkotmánybíróság hatékony működéséhez.

Látható tehát, hogy a két alkotmánybíráskodási modell közül a kelsen-i domináns az Európai Unió országjaiban. Ennek

¹⁹ HARDING – LEYLAND – GROPP, 2008, 11. o.; természetesen felmerül a „*praesumptiosimilitudinis*” problémája, mindazonáltal itt ezt elfogadható összehasonlítási metodológiának értékelem. L. SAMUEL, Geoffrey: *An Introduction To Comparative Law Theory And Method*. Hart Publishing, Oxford és Portland, 2014. 53-55. o.

²⁰ A francia Alkotmánytanács esetében l. a Francia Köztársaság Alkotmánya 61-1. cikk, amely az *a posteriori* normakontroll bevezetését hozta 2008-ban. HARDING – LEYLAND – GROPP, 2008, 10. o.

²¹ SADURSKI, Wojciech: *Legitimacy and Reasons of Constitutional Review after Communism*. In: Sadurski, Wojciech (szerk.): *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. Kluwer Law International, Hága, 2002. 172-187. o.

²² FERRERESCOMELLA, Víctor: *The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism*. In: *Texas Law Review*, 2003-2004/82. 1705. o.; HARDING – LEYLAND – GROPP, 2008, 4. o.

²³ Természetesen a belga illetvebizonyos mértékben az osztrák alkotmánybíróságok is megemlíthetők példaként. Általában l.: FERRERESCOMELLA, 2009, 29. o.; Spanyolországra l. FERRERESCOMELLA, 2008, 28. o.; GINSBURG, Tom: *The Global Spread of Constitutional Review*. In: Whittington, Keith E.; Kelemen, R. Daniel és Caldeira, Gregory A. (szerk.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2008. 83-84. és 88-89. o.

²⁴ L. a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 93.1.1.-93.1.2. cikkek és Osztrák szövetségi Alkotmány 138.1.3.-138.2. cikkek.

²⁵ L. a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 95.1. cikk és Görögország Alkotmánya 93.1. cikk.

²⁶ Görögország Alkotmánya 100.1. cikk d. pont.

²⁷ WEBER, Renate: *The Romanian Constitutional Courts: In Search of its Own Identity*. In: Sadurski, Wojciech (szerk.): *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. Kluwer Law International, Hága, 2002. 283-308. o.

alapvetően történeti és jogfelfogási–strukturális okaira világítottam rá. Kiemeltem, hogy mind az európai alkotmányok egymásra hatása, mind a politikai átalakulások szerepet játszottak a centralizált alkotmánybíróságok elterjedésében. Mindazonáltal bemutattam, hogy a *civil law* típusú jogrendszer legfeljebb hajlamosító, semmiképpen sem determináló faktor a kelsen típus mellett. Ezt alátámasztják az egyes skandináv államokban működő diffúz alkotmánybíráskodási rendszerek, amelyeknek viszont előfeltétele a politikai konszenzusorientáltság. Láthattuk továbbá, hogy a centralizált alkotmánybíróságok kialakulása elsősorban a *civil law* jogrendszerek egységességre törekvésből fakad, különösen föderális államokban.

Mindemellett azonban fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a kelsen alkotmánybíróságok között is jelentős különbségeket fedezhetünk fel.²⁸ A következőkben szemléltetek két ilyen eltérést: az eljárási sajátosságokat, valamint a hatásköri tisztaság kérdését. Természetesen további csoportosítások lehetségesek, amelyeket azonban témámba nem tartozónak ítéltam.

A francia és olasz alkotmánybíróságok összehasonlításából kitűnik, hogy jelentősen különbözhetnek az egyes alkotmánybírási normakontroll-eljárások. Míg a francia rendszerben – a történeti kialakulásnak megfelelően – az eljárás elsősorban inkvizitórius, hatósági jellegű, addig például az olasz alkotmánybíróság gyakorlata erősen kontradiktórius.²⁹ Ebből is kitűnik, hogy bár mindkettő centralizált modellben működő alkotmánybíróság, jelentősen különböző megoldásokat alkalmaznak, amely az eljárás végeredményét érdemben befolyásolják.

Érdemes továbbá utalni a hatásköri tisztaság kérdésére.³⁰ Egyes országok alkotmánybíróságai (úgy mint Luxemburg, Belgium) tisztán normakontrollal foglalkoznak (ami centrálisnak tekinthető feladatkörük), míg más országokban rendkívül változatos feladatokat is ellátnak. Erre jó példa Ausztria, ahol például választási kérdésekben is az Alkotmánybíróságé a végső szó.³¹

Látható tehát, hogy még az alapvetően centralizált alkotmánybíráskodás esetében is rendkívül nagy eltéréseket tapasztalhatunk az egyes alkotmányos berendezkedések között. Ez azonban véleményem szerint nem ad újabb csoportbontásokra okot. Inkább csak a kelsen modell egyik erősségéről árulkodik: szinte bármilyen alkotmányos rendszerbe beilleszthető, alkalmazható — talán ez is sikerességének titka.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás két modellje (koncentrált és dekoncentrált) közül szinte egész Európában a kelsen koncentrált került be az alkotmányos rendbe. Ez, amint rámutattam a skandináv államok kapcsán, nem determinált a *civil law* jogrendszer által. Mindazonáltal a diffúz rendszer csak politikailag konszenzusorientált országokban jellemző a kontinensen. A centralizált modell elterjedésében kettős jogtörténeti okozatot és a jogrendszer egységességére való törekvést láthatjuk. Egyrészt az európai alkotmányok egymásra hatását, másrészt pedig a demokratikus átalakulások folyamatát mint történeti környezetet emeltem ki elemzésemben. Amint rámutattam, az igazságszolgáltatás és az állam szervezete erősítheti az elkülönített alkotmánybíróság iránti igényt. Amint rámutattam, a centrális alkotmánybíróságok között is jelentős különbségeket fedezhetünk fel, amelyek mutatják a modell rugalmasságát. Kiemeltem az eljárási különbségeket és a hatásköri tisztaság eltérő fokát.

²⁸ FERREJOHN, John és PASQUINO, Pasquale: Constitutional Adjudication: Lessons from Europe. In: Texas Law Review, 2004/7. 1681. o.

²⁹ PONTHEAUX és HOURQUEBIE (2008), i.m. 274. o.; ROLLA és GIANCARLO és GROPPA, Tania: Between Politics and the Law: The Development of Constitutional Review in Italy. In: Sadurski, Wojciech (szerk.): Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective. Kluwer Law International, Hága, 2002. 274. o.

³⁰ FERRERES COMELLA, 2003-2004, 1707-1708. o.

³¹ Ausztria Alkotmánya, 141. cikk, 1. a.; GAMPER, Anna és PALERMO, Francesco: The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review. In: Journal of Comparative Law, 2008/3. 68-73. o.

OMBUDSMANOK AZ EURÓPAI UNIÓ ALKOTMÁNYAIBAN

Tamás Viktória

Az ombudsman-intézményre mint valódi sikertörténetre szokás hivatkozni a jogirodalomban,¹ s valóban megállapítható, hogy az első, svédországi megjelenés óta eltelt kétszáz év alatt szinte az egész világon elterjedtek az állampolgárok közigazgatással szembeni panaszait kivizsgáló, illetve az emberi jogok érvényesülését felügyelő biztosok. Mára az Európai Unió 28 tagállamából 26-ban működik a jogintézmény valamely változata, világviszonylatban pedig mintegy 140 országban találhatjuk meg. Sikertörténet esetén nem meglepő, hogy a téma szinte kimeríthetetlen és nagyon hálás, irodalma pedig rendkívül gazdag.

Jelen cikk megírása során az a cél vezérelt, hogy ehhez a részletesen feldolgozott témakörhöz az európai uniós tagállamok alkotmányaiban megtalálható ombudsman-intézmények egy lehetséges, az intézmény szervezeti felépítését középpontba helyező csoportosításával járuljak hozzá. Az alábbiakban először röviden bemutatom a jogintézmény történetét és jellemzőit, majd kitérek a tipizálás módszertanára, s végül ismertetem a megalkotott csoportosításokat.

A jogintézmény fogalma, jellemzői és lehetséges tipizálásai

Az ombudsman fogalmát a szakirodalom általános megoldásként a jogintézmény jellemzőinek csokorba gyűjtésével szokta megadni.² Ezek a sajátosságok a parlament általi megválasztás, a függetlenség, a beszámolási kötelezettség, az ajánlás, illetve a feladatkört

tekintve a közhatalmi szervek ellen benyújtott panaszok kivizsgálása, valamint az emberi jogok védelmének előmozdítása.³ Általános jellemző emellett, hogy az ombudsmannak nem áll rendelkezésére valódi jogi kényszerítő eszköz, jogsértés esetén ajánlást fogalmazhat meg, illetve más szerveken – így a törvényhozáson vagy adott esetben az Alkotmánybíróságon – keresztül, közvetetten van lehetősége a jogsérelmek orvoslására, ebből kifolyólag feladata ellátása során főszerepet kap a sajtóban való megjelenés, a nyilvánosság adta lehetőségek kiaknázása.⁴ Az ombudsman az alkotmányos rendszerben a parlamenti ellenőrző szervek között helyezhető el, mivel feladata, hogy a törvényhozás információs bázisát éves jelentéseivel, beszámolóival kiszélesítse, és beemelje a köztudatba az emberi jogok megsértését vagy a közigazgatás állampolgárokkal szembeni visszaéléseit.⁵

Mindezek alapján kiemelhető, hogy ombudsman alatt azt a parlament által választott, független személyt vagy – tekintettel a testületi jellegű megoldásokra – intézményt értjük, amelynek feladata a közigazgatás tevékenységével, illetve az emberi jogokkal kapcsolatos állampolgári panaszok kivizsgálása, egyfajta általános jellegű jogvédelemként. A szakirodalom az intézmény különlegességét annak tulajdonítja, hogy az különbözik mind a bírói, mind a hatósági jogvédelemtől, illetve fellebbviteli fórumként sem funkcionál, s miközben az állampolgári jogok érvényesülését segíti elő, csupán kiegészítője a jogszolgáltatásnak.⁶ Emellett abból a szempontból

¹TAKÁCS Albert: Az ombudsman eszméje és megvalósulásának formái. In: Pro publicobono – Magyar Közigazgatás, 2015/2. 40. o.

²SOMODY Bernadette: Az ombudsman-típusú jogvédelem. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009.

³Lásderről bővebben: MAJTÉNYI László: Ombudsman. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 24. o.

⁴MAJTÉNYI, 1992, 26–27. o.

⁵MAJTÉNYI, 1992, 19. o.

⁶Hans Ragnemalm korábbi svéd ombudsmant idézi MAJTÉNYI, 1992, 19. o.

is különbözik az előbbiektől, hogy mentes azok bürokratikus és személytelen jellegétől, és minden esetben nagy hangsúlyt kap a hivatal betöltőjének vagy betöltőinek személye, hiszen ők azok, akik a jogvédelmet megtöltik tartalommal, akik meghatározzák az emberi jogok lehetséges értelmezését és kijelölik a prioritásokat.

A szakirodalomban a fogalomalkotás mellett a másik sarkalatos pont –az elterjedtségre tekintettel– a különböző európai ombudsman-intézmények tipizálása, ezekből ismertetek az alábbiakban néhányat. Tekintettel arra, hogy a megjelenés és az elterjedés egymástól jól elkülöníthető hullámok szerint ment végbe, kézenfekvő a különböző megoldásokat generációkra bontani és a megjelenés ideje szerint tipizálni. Így egy csoportot alkotnak a legelső ombudsmanok (Svédország, Finnország), majd az 1960-as években jelentek meg (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország), valamint a dél-európai katonai diktatúrák bukása után, az 1970-es évek végén létrejött és a poszt-szocialista országok 1990-es évek elején életre hívott ombudsmanjai.⁷ Találunk példát a feladat- és hatáskörök szerinti csoportosításra is. Eszerint léteznek a közigazgatást ellenőrző, illetve az emberi jogi jogvédelemre összpontosító biztosok. Az előbbi kategóriába főként a korábban létrejött intézmények tartoznak, míg a „fiatalabb” biztosok (pl. Lengyelországban, Magyarországon) szerepe inkább az alapjogok védelmére összpontosul.⁸ Szintén a feladat- és hatáskörhöz kapcsolódik az a megoldás, amely az ellenőrzött köre szerint rendezi csoportokba a különböző biztosokat, így egyes országokban a biztos szinte az egész államszervezet felett rendelkezik ellenőrzési jogosultsággal, míg más esetben bizonyos intézményeket az ombudsman nem ellenőrizhet.⁹ Végül pedig szükségesnek tartom megjegyezni, hogy vannak szerzők, akik szerint egyáltalán nem lehetséges a tipizálás, mivel nem alakultak ki valódi ombudsman-modellek.¹⁰

Az ombudsmanok csoportosítása

Ahogy az a fentiek alapján is látható, a jogintézmény különböző megoldásait számos módon próbálták már tipizálni az egyes szerzők. A magam részéről az alábbiakban a jogintézmény szervezeti felépítését vizsgálom. Értem ez alatt annak kérdését, hogy a biztos feladatokat hány személy látja el és milyen formációban. Az egyes országok vizsgálata során arra jutottam, hogy az európai ombudsman-intézmények szervezeti felépítés alapján öt nagyobb típusba sorolhatók, így létezik egyszemélyes, hierarchikus, kollegiális, testületi, illetve tükröképszerű (vagy páros) modell.

Az összehasonlításhoz az európai uniós tagállamok alkotmányait, GabrieleKucsko-Stadlmayerés kutatócsoportja összehasonlító elemzésének országtanulmányait¹¹, illetve Somody Bernadette doktori értekezését vettem alapul. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a cikkben nem térek ki valamennyi európai uniós tagállam elemzésére, csupán a csoportosítás szempontjából általam leginkább relevánsnak gondoltakat vizsgálom részletesebben.

Egyszemélyes modell

Ide tartozik minden olyan szabályozás, amely esetében egy biztos irányítja önállóan, helyettesek nélkül az ombudsmani jogvédő tevékenységet. Ez az egy biztos az, aki egymagában meghatározza a hivatal arculatát, kialakítja a lehetséges alapjog-értelmezéseket és a közigazgatás mulasztásai esetén lefolytatott vizsgálatok irányát. Az egyszemélyes modell ritka megoldásnak számít az Európai Unión belül, a legtöbb tagállamban ugyanis van a biztosnak legalább egy helyettese, vagy kollegiális rendszer érvényesül. Ebbe a modellbe tartozik többek között Dánia, Írország és Szlovákia.¹²

⁷SOMODY, 2009, 98. o.

⁸SOMODY, 2009, 98. o.

⁹Például a svéd, a finn és az észt biztos ellenőrizheti a bíróságokat is, sőt, vádat is emelhet a bírák ellen.

¹⁰Lásd erről bővebben: TAKÁCS, 2015, 41. o.

¹¹KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele: Európai ombudsman-intézmények. ELTE EötvösKiadó, Budapest, 2010.

¹²Írországra vonatkozóan lásd: KUCSKO-STADLMAYER, 2010, 179. o.

Írország alkotmányában egyáltalán nem szerepel a parlamenti biztos, a dán alkotmány pedig nagyon szűkszavúan fogalmaz. A jogintézményt egyetlen cikk említi a Folketingre, azaz a parlamentre vonatkozó szabályok között. Ez alapján a Folketing kinevez egy vagy két személyt az állam polgári és a katonai közigazgatásának ellenőrzése céljából.¹³ A dán ombudsman-törvény alapján a parlament azonban az alkotmányban biztosított lehetőség ellenére csak *egyetlen* személyt nevez ki a biztos pozícióra.¹⁴ A szlovák alaptörvényben már több rendelkezést találunk a jogintézményre vonatkozóan. Az alkotmány az ombudsmant állampolgári jogok biztosaként nevesíti, a korábbi magyar megnevezéshez hasonlóan. A rá vonatkozó szabályokat a 151/A. cikk tartalmazza, amely meghatározza a feladatkört (az alapvető jogok és szabadságok védelme a közhatalmi szervek eljárása és mulasztása során), a megválasztásra és az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat.¹⁵ A szlovák biztosnak sincs helyettese.

Hierarchikus modell

Ez a megoldás az egyszemélyes modelltól abban tér el, hogy ebben az esetben már nem csak egy biztos felelős a feladatok ellátásáért, hanem a kiemelt főbiztos mellett működnek neki alárendelt helyettesek, akik eltérő legitimációval rendelkeznek, s sok esetben kinevezésük és felmentésük is a főombudsmantól függ.¹⁶ Ebbe a modellbe sorolható egyebek mellett Lengyelország, Spanyolország és véleményem szerint az új francia megoldás is.

Spanyolországban az alkotmány kizárólag a főombudsmant nevesíti, aki mellett azonban a spanyol ombudsman-törvény alapján egy első és egy második helyettes is dolgozik, akiket a főbiztos nevez ki és ment fel. A rendszer hierarchikus vonása továbbá, hogy a helyettesek megbízatása a főombudsmanéhoz kapcsolódik,

hasnolón a kancellári rendszerek kormánytagjaihoz, akik a miniszterelnökkel együtt távoznak pozíciójukból, ha felettesük megbízatása megszűnik.¹⁷ Lengyelországban szintén csupán az állampolgári jogok biztosáról rendelkezik az alkotmány, a szervezet felépítése az ombudsmanról szóló törvényben szerepel.¹⁸ A törvény alapján három helyettes kinevezésére van lehetőség, akiknek a felelősségi körét az állampolgári jogok biztosa határozza meg.¹⁹

Franciaországban az ombudsman-intézmény átfogó reformjára 2008-ban került sor, amikor egy módosítás keretében a jogintézmény bekerült az alkotmányba. A biztosra vonatkozó részletszabályokat törvény állapítja meg, amely szerint a biztosnak három helyettese van. A helyettesek – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – egy-egy meghatározott területért felelősek, a főbiztosnak azonban széles körű jogosítványai vannak, ami az ügyelosztást illeti, illetve a törvény kiemeli, hogy a helyettesek a főbiztos irányítása alá tartoznak.²⁰ A törvény 16. cikke emellett rögzíti, hogy a helyettesek megbízatása a biztoséval együtt szűnik meg.

Testületi modell

Az előbb tárgyalt típusoktól jelentősen eltér a testületi modell, mivel ebben az esetben nem egy kiemelt ombudsmanra épül a szabályozás, hanem több egyenrangú biztos tölti be a pozíciót, és valamennyien együtt testesítik meg az intézményt.²¹ Ez a megoldás atipikus az európai tagállamok körében. Példaként szolgál a testületi modellre két szövetségi állam, Ausztria és Belgium. Az osztrák szabályozás szerint a Népi Ügyészség tölti be az ombudsmani jogvédelem szerepét. Ez a szerv egy három főből álló testület, akik rotációs rendszerben töltik be az elnöki

¹³DánAlkotmány 55. cikk

¹⁴KUCSKO-STADLMAYER, 2010, 140. o.

¹⁵Szlovákiaalkotmánya 151/A cikk

¹⁶Somody, 2009, 69. o.

¹⁷Somody, 2009, 69. o.

¹⁸LengyelAlkotmány 208-212. cikk

¹⁹Somody, 2009, 69. o.

²⁰Francia ombudsman-törvény, 15. cikk <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167>(Utolsó letöltés ideje: 2015. november 11.)

²¹SOMODY, 2009, 70. o.

tisztséget. A Népi Ügyészség főszabály szerint a közigazgatás ellen benyújtott panaszokat vizsgálja. Az ügymegosztást a testület határozza meg, a többségi döntést igénylő tárgyköröket törvény szabályozza.²² Ezekben az országokban egyébként a központi testületi szervek mellett regionális ombudsmanok is működnek, Ausztriában a voralbergi és a tiroli, míg Belgiumban a flamand, a vallon, illetve a francia közösség ombudsmanja, és mindkét ország esetében egyszemélyes intézmények a regionális biztosok, szemben a szövetségi szinten működő testületekkel.²³

Kollegiális modell

Ebbe a típusba tartoznak azok az ombudsman-intézmények, amelyek felépítésben a testületi és a hierarchikus megoldás között helyezkednek el. Ezen megoldások esetében az országgyűlési biztos rendelkezik helyettesekkel, azokat azonban a parlament választja meg, és gyakran az alkotmány is nevesíti.²⁴ A helyettesek és a főbiztos közötti viszony kevésbé hierarchikus, a feladatok elkülönülnek, azokat az alkotmány és a jogszabályok állapítják meg. Ami azonban ennél is fontosabb, hogy a főbiztos nem jogosult a helyetteseket felmenteni, és a megbízatásuk is elkülönül egymástól. Ebbe a modellbe tartozik Magyarország, Észtország és Csehország. (A svéd és a finn ombudsman is besorolható ide, őket azonban a következő pontban tárgyalom a jelenlévő markáns eltérések miatt.)

A magyar Alaptörvény 30. cikke vonatkozik az alapvető jogok biztosára és helyetteseire. A 30. cikk (3) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosát és két helyettesét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Itt látható tehát, hogy az Országgyűlés választja meg a helyetteseket is, a

biztosnak csupán javaslatvételi joga van a törvény alapján, illetve ő gyakorolja a munkáltatói jogokat. Ezen túlmenően a helyettesek kötelesek beszámolni tevékenységükről az alapvető jogok biztosának. A helyettesek megbízatása a törvényben nevesített esetekben szűnik meg, felmentésüket az alapvető jogok biztosa csupán indítványozhatja, arról végső soron az Országgyűlés dönt.²⁵

Az észt jogi kancellárra a helyettesei tekintetében nagyon hasonló szabályozás vonatkozik, mint az alapvető jogok biztosára, annak ellenére, hogy alapvetően különböző feladatokat lát el – tekintve, hogy fő feladata a jogrendszer összhangjának felügyelete és a törvénytervezetek vizsgálata, valamint az alkotmányban nevesített tisztségek betöltői esetében ő kezdeményezi a büntetőeljárás megindítását.²⁶ A jogi kancellár emellett természetesen alapjogvédelmi tevékenységet is ellát. A jogi kancellárnak is két helyettese van, akiket az ő javaslatára választ meg a parlament, és a megbízatás megszűnésére vonatkozó szabályok is hasonlóak, mint a magyar biztos és helyettesei esetében.²⁷

Tükörkép modell

A modell megnevezése arra utal, hogy ide tartoznak azok a szabályozások, amelyek alapján a parlament által választott és a parlament ellenőrző funkcióját erősítő biztoson kívül létezik egy végrehajtó hatalomhoz tartozó kvázi-ombudsman is, aki az előbbihez nagyon hasonló feladatkörrel rendelkezik. Ehhez a modellhez éppen az a két ország tartozik, ahol a legrégebb óta létezik a biztosi intézmény: Svédország és Finnország. A két szabályozás jelentős átfedést mutat, ami nem meglepő, tekintve, hogy Finnország hosszú időn keresztül a Svéd Királysághoz tartozott. Svédországban négyfős, kollegiális ombudsman-intézmény működik, amelyből kiemelkedik az ún.

²²SOMODY, 2009, 70. o.

²³KUCSKO-STADLMAYER, 2010, 120. o.

²⁴Igy tesz a magyar Alaptörvény, illetve a svéd és a finn alkotmány is.

²⁵2011. évi CXI. törvény, 11. § (4)

²⁶ÉsztAlkotmány 139. cikk.

²⁷A Jogi Kancellárra vonatkozó törvény 37. §-a, https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/505012_015001/consolide(Utolsó letöltés ideje: 2015. november 11.)

Chefjustitieombudsman. A főombudsman szignálási joggal rendelkezik az ügyek felett, és a többi ombudsman köteles vele konzultálni.²⁸ Az igazságügyi kancellár az ombudsman kormány által kinevezett párja, aki a végrehajtó hatalom jogi tanácsadójának feladatait is ellátja. Az igazságügyi kancellár a közigazgatás rendszerszintű hibáinak feltárására koncentrálnak, egyéni panaszt nem lehet hozzá intézni. Polgári jogvitákban képviseli az államot, illetve speciális ügyészi funkciót gyakorol.²⁹

Finnország esetében a parlamenti biztos látja el a klasszikus ombudsmani feladatokat. Végrehajtó hatalomhoz tartozó párja az igazságügyi kancellár, aki nagyjából ugyanazokkal a feladat-és hatáskörökkel rendelkezik, mint a parlamenti biztos.³⁰ Mindkét biztos rendelkezik helyettesekkel.

Összegzés

Összességében megállapítható, hogy az Európai Unió tagállamai nagyon távol állnak az egységes megoldástól, ami az ombudsmani intézmény szervezeti felépítését illeti, nem értek egyet azonban azzal az állítással, hogy a modellalkotás teljes mértékben lehetetlen, hiszen láthattuk, hogy például az intézmények szervezete alapján léteznek nagyon hasonló megoldások. Annak vizsgálatára, hogy a szabályozás mögött milyen tényezők játszanak szerepet, és az egyes típusok hogyan hatottak egymásra, nem kaptak helyet e cikk szűk keretei között, de már első ránézésre, az alkotmányos szabályok alapján is

²⁸KUCSKO-STADLMAYER, 2010, 246. o.

²⁹KUCSKO-STADLMAYER, 2010, 246. o.

³⁰KUCSKO-STADLMAYER, 2010, 155. o.

MIKÉNT ÉPÜL A KÁRTYAVÁR? A Hatáskör-átruházás megoldásai az Európai Unióban

Jádi Olivér

A hatáskör jelentése

Mi kell ahhoz, hogy az Európai Uniónak közös hadserege¹ legyen? Mi az Unió és a tagállamok közötti – menekültválsághoz kapcsolódó – vita egyik legfontosabb kérdése?²

A válasz mind a két kérdésre ugyan az: hatáskör, és annak átruházása. Bővebben: a tagállam a kompetenciájának egy darabját az Európai Unióra ruházza, és ezzel együtt azt is vállalja, hogy az adott kérdést tagállami szinten nem rendezi.

Mi alapján járhat el azonban az Európai Unió ilyen és ehhez hasonló kérdésekben, és mit is jelent pontosan a hatáskör, annak hiánya és átruházása?

A hatáskörök olyan jogi normák, amelyek arra jogosítanak, hogy a hatáskörrel rendelkező hatáskörén belül bizonyos cselekményeket hajtson végre.³ Az integrációs folyamat során az Európai Unió kompetenciákat szerez a tagállamoktól, ez azonban nem áll össze egységes főhatalommá.⁴ Ebből kristályosodik ki, hogy mit is jelentenek a hatáskörök, és mekkora jelentősége van annak, hogy a britek hangsúlyozzák, hogy szerintük a

védelmet nemzeti és nem uniós szinten kell megoldani.⁵ Röviden ez annyit jelent, hogy nem hajlandóak az Európai Uniónak átadni azt a kompetenciát, amellyel ők nemzeti szinten a szuverenitásukból adódóan rendelkeznek, és amely birtokában az EU képes lenne egy önálló hadsereg felállítására. Ennek hiányában pedig mit tehet az Európai Unió az adott kérdésben? Azt kell megállapítanunk jogilag: semmit.

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) rendelkezik a hatáskör-átruházás elvéről,⁶ valamint arról, hogy az Európai Unió csak a ráruházott hatáskörök határára belül jár el.⁷ Ezt nevezzük a korlátozott eseti felhatalmazás elvének.⁸ A szakirodalomban vita van arról, hogy ez a hatáskörszerzés derivatív vagy originer jellegű-e,⁹ és ezt a vitát nekem e cikk keretei között nincs lehetőségem eldönteni.

Abban azonban, az EUSZ kapcsán nem lehet vita, hogy az EU hatáskörszerzéséhez mindenképpen szükség van a tagállamok valamilyen átruházó aktusára, arra, hogy a tagállamok az adott hatáskörrel ténylegesen felruhazzák az Európai Uniót. Azt is meg kell jegyezni továbbá, hogy amikor a hatáskör-átruházásról nyilatkoznak a tagállamok, akkor nem a szuverenitásuk átadásáról, hanem hatáskör és kompetencia átadásáról döntenek.

¹ http://index.hu/kulfold/eurologus/2015/03/09/kozos_hadsereget_akar_az_eu-nak_juncker/ (Utolsó letöltés ideje: 2015. november 8.)

² <http://mno.hu/belfold/eu-gdp-aranyosan-osztanak-el-a-gazdasagi-bevandozlokat-1288896> (Utolsó letöltés ideje: 2015. november 8.)

³ Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar Alkotmányosság az európai integrációban. HVG-Orac, Budapest, 2012. 281. o.

⁴ Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás az EU tagállamaként. In: Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok. HVG-Orac, Budapest, 2011. 13. o.

⁵ http://index.hu/kulfold/eurologus/2015/03/09/kozos_hadsereget_akar_az_eu-nak_juncker/ (Utolsó letöltés ideje: 2015. november 8.)

⁶ EUSZ 5. cikk (1) bekezdés

⁷ EUSZ 5. cikk (2) bekezdés

⁸ Dezső – Vincze, 2012, 292-293. o.

⁹ Dezső – Vincze, 2012, 292. o. és Chronowski, 2011, 13. o.

Ezen átruházás alkotmányos szintű szabályozásokban jelenik meg, de arra is találunk példát, hogy ez nem közvetlenül az alkotmányban, hanem annak valamilyen kiegészítésében jelenik meg. A cikkemben arra vállalkozok, hogy bemutassam az Unión belüli főbb irányvonalakat és egyes tagállami megoldásokat, amelyek a kontinens történelmét és hagyományait figyelembe véve, tagállamonként rendkívül mértékben elérhetnek, és, ahogyan arra az alkotmányok vizsgálata rá is mutatott, jelentős mértékben el is térnek.

A fő irányvonal: Alkotmányban szabályozva

A hatáskör-átruházásra vonatkozó szabályozások egyik legalapvetőbb elkülönítését az adja, hogy közvetlenül az alkotmányban rögzített a hatáskör-átruházásra vonatkozó szabály, vagy esetleg azon kívüli más jogszabályban szabályozzák azt a tagállamok.

Alkotmányban szabályozó országok

Az alkotmányban található szabályozáshoz nem kell messzire mennünk, hiszen hazánk is az Alaptörvényben szabályozza az Európai Unióra történő hatáskör-átruházást.¹⁰ Hasonló megoldást alkalmaz Németország,¹¹ valamint Dánia¹² is.

Fontos különbséget tenni ezen országok között, hiszen, attól, hogy alaptörvényeikben szabályozott a kérdés, még jelentős eltéréseket fedezhetünk fel.

Először is, a magyar és a német alaptörvény konkrétan az Európai Unióra történő hatáskör-átruházásról rendelkezik, és így az EU-ra történő hatáskör-átruházásra speciális szabályokat találunk. Ugyan ez nem igaz a dán alaptörvényre, ahol a nemzetközi szervezetekre való hatáskör-átruházás szerepel és az Európai Uniót ezektől a szervektől az alkotmány nem választja el. (A többi

EU-s tagállam közül az Uniót nevesíti például Finnország, Lettország és Spanyolország, míg nemzetközi szervezetekről beszél például: Görögország, Hollandia és Litvánia.)

Különbséget jelent továbbá az elfogadás módja. Hiszen az ugyan igaz Németországra és Magyarországra is, hogy az összes országgyűlési képviselő kétharmados többsége kell a hatáskör-átruházáshoz, ez azonban a két országban koránt sem jelenti ugyanazt. Hiszen Németország kétkamarás, míg Magyarország csak egykamarás törvényhozó testülettel rendelkezik, így az előbbi esetén a többségnek mind a két kamarában külön-külön meg kell lennie, addig az utóbbi esetében az egyetlen kamara támogatása is elegendő. Magyarországhoz hasonlóan Dánia is egykamarás, a dánoknál azonban a szabályozás sokkal szigorúbb, hiszen a képviselők öthatoda szükséges ahhoz, hogy a hatáskört át lehessen ruházni. Azonban, amennyiben ezt a többséget nem sikerült a Dán parlamentbe megszerezni, abban az esetben is nyitva áll egy lehetőség, hiszen amennyiben nincs meg a képviselők öthatodának szavazata, de egyébként átlagos törvények elfogadásához szükséges többség megvan, és a kormány a javaslatot fenn kívánja tartani, a döntést visszautalják a választókhoz, és a kérdésről népszavazás formájában döntenek. (Kétharmados többség kell a tagállamok közül például Romániában, Portugáliában és Szlovéniában, míg ettől eltérő többség kell Franciaországban, Görögországban és Szlovákiában, az utóbbi három ország mindegyikében háromötödös többséget várnak el. Fontos még megemlíteni Svédországot, ahol háromnegyedes többséget várnak el a hatáskör-átruházáshoz. Ezekén kívüli más megoldás nem fordul elő az Unióban.)

Végül a mintául választott államok abban is eltérnek egymástól, hogy mi az a jogszabályi forma, amiben a hatáskör-átruházást meg kell tenni. Magyarországon az átruházásra vonatkozó törvényt mint egy nemzetközi szerződést definiálja az Alaptörvény, amelynek elfogadásához a már fent említett többséget állapítja meg, amely szigorúbb, mint a nemzetközi szerződésekhez

¹⁰ Alaptörvény E) cikk

¹¹ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 23.cikk és 79. cikk

¹² Dánia alkotmánya 20. cikk 1. és 2. pont

egyébként elvárt többség. Ezzel szemben Németországban az alaptörvény módosításaként értelmezik az Európai Unióra történő hatáskör-átruházást, ehhez azonban az alaptörvény (más tárgyú) módosításához képest nem állapítanak meg különbséget. Dániában az előző példával ellentétben az alkotmánysarkalatos törvény¹³ formájában várja el a hatáskör-átruházás rendezését. (A többi tagállam gyakorlata is hasonló gondolatokat követ, és a fent vázolt elképzeléseket valósítja meg, törvényként nevesítik például Franciaországban, és „alkotmányos jogszabályként” például Litvániában.)

Atipikus megoldások

Írott alkotmányon kívül

Vannak az Európai Unió országai között olyanok, akik nem az írott alkotmányukban szabályozzák a hatáskör-átruházás kérdését. Fontos kiemelni, hogy az „írott alkotmányon kívüli” jelző nem önkényes, hiszen ha az Egyesült Királyságra gondolunk, ahol nincs írott alkotmány, akkor akár az „alkotmányon kívüli” jelző is megállná a helyét. Véleményem szerint azonban egy olyan jogintézményt, ami a szuverenitás korlátozásával (de nem átadásával) jár,¹⁴ az angol alkotmányfelfogásra figyelemmel alkotmányon kívülinek nevezni inkább önkényes választás lenne, így az „írott alkotmányon kívüli” kategóriát helyénvalóbbnak látom.

Erre a megoldásra két uniós tagállam vállalkozott, az Egyesült Királyság¹⁵ és Málta.¹⁶ Ezen tagállamok szabályai kapcsán ki kell emelni,

hogy sokkal részletesebben szólnak a hatáskör-átruházás megvalósításáról. Azok az országok, amelyek alkotmányban szabályozzák a témát sok esetben csak pár sort szentelnek a kérdés kifejtésére, míg mind Málta, de főleg az Egyesült Királyság rendkívül részletesen szabályozza a kérdést.

Málta, bár a szabály megjelenését tekintve eltér az Unió többi államától, hiszen nem az alkotmányban foglalkozik a kérdéssel, az Unió tagállamai által népszerű, a fentebb már taglalt kétharmados többség pártján áll, a hatáskör-átruházásra vonatkozó jogszabály kapcsán pedig a kérdést törvényben rendezők táborát erősíti, vagyis Máltán is törvényt fogadnak el, a hatáskör-átruházásról.

Az Egyesült Királyságban már más a helyzet. Itt rendkívül részletes szabályokkal találkozhatunk, és több eljárást is bevezettek attól függően, hogy milyen EU-s jogszabály a változtatás tárgya. Így külön eljárás vonatkozik az Európai Unióról szóló és az Európai Unió Működéséről szóló szerződésre, ahol még népszavazást is előírnak, de külön szabályok vonatkoznak a fent említett szerződések egyszerűsített felülvizsgálatára. Differenciálják azokat a kérdéseket, amelyekhez elég törvény vagy amelyekhez népszavazás is külön kell, de ez a törvény foglalkozik például az uniós jogszabályok helyzetével is.

Nem kerülhetem meg azt, hogy kitérjek a szabályozás okára. Ahogyan azt fentebb bemutattam, az Európai Unión belül főbb irányvonalak vannak, és a tagállami szabályozások általában besorolhatóak egy-egy nagyobb kategóriába. Az Egyesült Királyság kapcsán azonban nem csak az írott alkotmány hiánya jelenti az egyetlen indokot a törvény részletességére, hanem a törvény elfogadásának politikai körülményei is. Ahogyan azt fentebb bemutattam, a tagállamoknál az Európai Unióra történő hatáskör-átruházás kérdésében nem feltétlenül (sőt, elsősorban nem) a politikai

¹³ A „sarkalatos törvény” megnevezést itt azért használom, mert ezt a dán jogintézményt leginkább a magyar sarkalatos törvényekhez tudjuk hasonlítani, az általa szabályozott kérdések köre és az elfogadás módja nagymértékű egyezést mutat a magyar sarkalatos törvényekkel.

¹⁴ CHRONOWSKI, 2011, 13. o.

¹⁵ European Union Act 2011; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents> (Utolsó letöltés ideje: 2015. november 8.)

¹⁶ Act V of 2003 of the European Union; <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8926&l=1> (Utolsó letöltés ideje: 2015. november 8.)

kérdések és viták domináltak. Ez azonban nem igaz az Egyesült Királyságra.

Anélkül, hogy részletekbe menő politológiai és történelmi elemzésbe bocsátkoznánk csak annyit említenék meg a törvény részletességéről, hogy annak oka az elfogadáskor fennálló konzervatív-liberális koalíció belső ellentétei, továbbá a konzervatív párt Európai Unióval szemben tanúsított bizalmatlansága, így a törvény a kormánykoalíció számtalan kompromisszumának eredménye, amelynek hatására egyes szerzők kritikusan nyilatkoznak a törvényről és annak hatásairól is.¹⁷

Ciprus

Külön kell elhelyezni Ciprust, ahol- véleményem szerint nem meglepő módon – a többi tagállamtól teljesen eltérő módon rendezik a hatáskör-átruházás kérdését.¹⁸ Ennek történelmi okai vannak, a szigeten még a mai napig is jelenlévő görög-török konfliktus, valamint Észak-Ciprus kérdése is okait jelentik annak, hogy ennyire eltérnek az Unió többi országától.

Cipruson nem az országgyűlés, hanem a minisztertanács szava dönt a hatáskör-átruházás kérdésében, amelynek összetételében megmutatkozik a szigetország etnikai sokszínűsége. Az itteni szabályok szerint a minisztertanács abszolút többségére van szükség ahhoz, hogy a hatáskört át lehessen ruházni.

Fontos még kiemelni azt is, hogy az elnöknek és az alelnöknek, közösen és külön is lehetősége van arra, hogy a külügyi témájú (és más témájú) döntéseket megvétózza. Ez a lehetőség viszont nem biztosított számukra abban az esetben, amennyiben az adott nemzetközi szervezetnek

vagy együttműködésnek Görögország és Törökország is a tagja.¹⁹

Összegzés

Az EU integráció kapcsán megállapíthatjuk, hogy a tagállamok főként hasonló megoldásokat választottak arra, hogy az integráció mélyítésével kapcsolatos kérdéseket rendezzék. Mint ahogyan azt fentebb bemutattam, vannak olyan tagállamok, ahol a szabályozás nagy mértékben eltér az Unió többi államában megszokott szabályozástól, ám ez minden esetben történelmi és politikai okokra vezethető vissza. Ezzel együtt azonban fontos kiemelni, hogy bár a megoldások nagyon hasonlóak egymáshoz, mindegyik tagállamban kiépült egy olyan mechanizmus, amely azt a többitől megkülönbözteti, és amely az adott tagállam alkotmányos hagyományain és szokásain.

¹⁷ Lásd pl.

<https://www.lse.ac.uk/collections/law/staff%20publications%20full%20text/murkens/Murkens,%20The%20European%20Union%20Act%202011,%20a%20failed%20statute116.pdf>
(Utolsó letöltés ideje: 2015. november 8.)

¹⁸ Ciprus alkotmánya 50. cikk, 54. cikk (b) pont és 169. cikk

¹⁹ Ciprus alkotmánya 50. cikk 1. bekezdés (a) pont

KÖLTSÉGVETÉSI FUTAM

Költségvetési törvények Európa-szerte

Deák Richárd

Az Európai Unió nemzeti alkotmányainak összehasonlítása óriási feladat, még ha csak egy olyan viszonylag szűk szeletéről is van szó, mint a költségvetési törvényekre vonatkozó alkotmányos rendelkezések. Egyáltalán nem másodlagos kérdés, hogy egy állam milyen szinten és milyen módon szabályozza a költségvetésre vonatkozó kérdéseket. Láthatjuk majd, egyes országok részletekbe menő szabályozást alakítottak kimár az alkotmányuk szintjén, míg más országok egy elvétett mondattal megelégedettek a költségvetés kapcsán. A különböző megoldásokból az országok költségvetési felfogását ismerhetjük meg, különösen, ha egy szélesebb spektrummal rendelkező mátrixba helyezzük el a témát. Így a költségvetési törvényre vonatkozó előírások leginkább az államadósságra vonatkozó rendelkezésekkel, a költségvetést ellenőrző szervvel, illetőleg a többi, hasonló rendelkezéssel vagy szervvel (pl. a magyar Költségvetési Tanácshoz hasonló szerv) együtt alkothatnak egy egységes képet a vizsgált állam közpénzügyi szemléletéről.

Az összehasonlítás sikeresebb elvégzése érdekében kisebb-nagyobb csoportokat alkottam bizonyos szempontok alapján, amelyekről úgy gondoltam, hogy a jelen témám tekintetében releváns elhatárolási pontok lehetnek. Mindenekelőtt azonban a költségvetési hatalom kérdéséről szeretnék szólni. Ez a hatalom a vizsgált országok esetében minden esetben az államok törvényhozó szervének a kezében van, vagy legalább annak egy háza rendelkezik vele. Ennek a hatalomnak a mibenléte egy külön publikációt megér, de jelen írás esetében is elengedhetetlennek tartom kiemelni azt, hogy ez a hatalom, mint sok másik, korlátozott. A korlátozást sokszor magából az alkotmányból ered, de előfordulnak olyan korlátozások is, amelyek nem az alkotmányból származnak, hanem például a politika vagy a nemzetközi környezet világa diktálja őket.

A teljesség igénye nélkül jó példa lehet az az eset, amikor ugyan az országgyűlés fogadja el a költségvetési törvényt, ha azonban a kormány és a parlament olyannyira össze fonódik, hogy a képviselő – „pártkatonaként” – minden ellenérzése nélkül megszavazza a kormányuk tervezetét, akkor a tényleges hatalom inkább a kormány oldala felé billen. A nemzetközi környezetből eredő korlátozásra a legjobb példa pedig – különösen az uniós országok vonatkozásában – a maastrichti konvergencia kritériumok, amelyek többek között előírják, hogy az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át. Ilyen előírás mellett szükséges indokolni, hogy a költségvetési hatalom számára ez elég erős mozgástér csökkenést jelent

„Vigyázz...”

Az egyik legfontosabb kérdésnek tartom, hogy az alkotmány tartalmaz-e konkrét határidőt vagy határnapot a költségvetési törvény tervezetének előterjesztésére vagy sem.

Ennek kapcsán az állapítható meg, hogy kicsivel több alkotmány gondolja úgy, hogy erről a kérdésről nem neki kell rendelkeznie. Azok az alkotmányok ugyanakkor, amelyek úgy gondolják, hogy mégis, azok között sem találunk egységes szabályozási szemléletet. A megoldások minden állam tekintetében különbözőek. Míg például Ausztria alkotmánya azt rögzíti, hogy a szövetségi kormánynak legkésőbb tíz héttel a költségvetési év lejárta előtt kell előterjesztenie a Nemzeti Tanácsnak a költségvetési törvény tervezetét¹, addig Hollandia alkotmánya konkrét napot ír elő a költségvetés benyújtására, mégpedig minden szeptember harmadik keddjét². A többi ország általában Ausztria

¹ Az Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmányának 51. cikk (3) bekezdése

² A Holland Királyság Alkotmányának 105. cikke és 65. cikke

példáját követi és bizonyos idővel a költségvetési év vége vagy kezdete előtt ír elő kötelezettséget a következő költségvetési évre vonatkozó törvény tervezetének benyújtására. Dánia esetében ez az idő négy hónap³, míg Észtország alkotmánya csak három hónapot ír elő⁴, Görögország esetében azonban csak negyven napot⁵.

A lengyel és a finn alkotmány e téren egy apró, mégis jelentős dolog miatt kitűnik a többi alkotmány közül. A lengyel alkotmány ugyan előírja, hogy a pénzügyi év kezdete előtt legkésőbb három hónappal elő kell terjeszteni a költségvetési törvény tervezetét, de egy betoldással, ami úgy rendelkezik, hogy különös okok miatt a költségvetést később is be lehet terjeszteni, az alkotmány rögtön fel is puhítja a saját megkötését.⁶

A finn alkotmány pedig azért tekinthető e vonatkozásban különlegesnek, mert csak annyi kikötést tartalmaz, hogy „időben kell betervezni” a költségvetés tervezetét,⁷ ami ugyebár bármit jelenthet. Erre a gumiszabályra lehet jó példa a magyar Alaptörvény által a nemzetgazdaságra vonatkozó „tartós és jelentős”⁸ kifejezése, amelyről Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gstv.) 7. § (1) bekezdéséből tudjuk csak meg, hogy minden olyan esetet jelent, amikor az éves bruttó hazai termék reál értéke csökken, vagyis a „tartós” kifejezés konkrétan már egy évet is magába foglal.

A finn szabályozási módból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a finn alkotmányozó célja nyilvánvalóan az lehetett, hogy ne kösse meg túlságosan – már az alkotmány szintjén – a mindenkori kormány kezét. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy törvényi szinten nem létezhet szigorú szabályozás.

„Kész... Rajt!?”

Az előbbi kérdéssel szorosan összefügg az, hogy az egyes alkotmányok milyen módon szabályozzák

azt az esetet, amikor az új költségvetési év kezdete előtt nem fogadnak el új költségvetési törvényt.

Erről az alkotmányok többsége valamiféleképpen rendelkezik, nem elhanyagolható mennyiségben vannak azonban az olyan alkotmányok is, amelyek hallgatnak a kérdéstről, például a francia vagy a portugál alkotmány. Noha a portugál alkotmány azt a gesztust megteszi, hogy egy félmondat erejéig utal arra, hogy az erre vonatkozó rendelkezéseket egy konkrét törvényben kell keresnünk⁹.

Azokban az államokban, amelyekben alkotmányi szinten szabályozott a kérdés, ott különböző megoldásokat láthatunk.

Egyes államok úgy rendelkeznek – például Dánia¹⁰ –, hogy átmeneti költségvetést kell elfogadni, vagy a költségvetési törvény tervezete alapján kell eljárni abban az esetben, ha a költségvetési törvény nem született meg időben. Az olasz alkotmány az utóbbi megoldást ismeri azzal a kikötéssel, hogy a költségvetés ideiglenes alkalmazása csak törvény alapján, és összesen legfeljebb négyhónapos időtartamra engedhető meg¹¹. Kérdés persze, hogy mi történik akkor, ha nincs tervezet. Erre nem kapunk választ se az olasz, se a finn alkotmánytól, ami szintén ezt a módszert ismeri¹².

Érdekes megoldás – bár már csak jogtörténet –, hogy a kiadások tekintetében korábban az előbbi megoldást alkalmazta az osztrák alkotmány is. Abban az esetben, ha a szövetségi kormány már előterjesztette a költségvetési törvény tervezetét, akkor csak a törvény hatálybalépéséig vagy legfeljebb az új költségvetési év negyedik hónapjáig lehetett a tervezet alapján teljesíteni a kiadásokat. Az osztrák alkotmány azonban kicsivel előrelátóbb volt, mint az olasz vagy a finn társa, ugyanis rögzítette, hogy amennyiben a kormány egyáltalán nem terjesztett elő tervezetet vagy a fenti négy hónapos határidő letelt, akkor az utolsó költségvetési törvényben foglalt kiadási előirányzatoknak megfelelően kellett teljesíteni.

³ A Dán Királyság Alkotmányának 45. cikke

⁴ Az Észt Köztársaság Alkotmányának 115. cikke

⁵ Görögország Alkotmányának 79. cikk (3) bekezdése

⁶ A Lengyel Köztársaság Alkotmányának 222. cikke

⁷ Finnország Alkotmányának 83. cikke

⁸ Magyarország Alaptörvényének 36. cikk (6) bekezdése

⁹ A Portugál Köztársaság Alkotmányának 106. cikk (2) bekezdése

¹⁰ A Dán Királyság Alkotmányának 45. cikk (2) bekezdése

¹¹ Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 81. cikk (2) bekezdése

¹² Finnország Alkotmányának 83. cikk (5) bekezdése

Régebben tehát az osztrák alkotmány két megoldást is használt. Most már azonban csak a következőképpen rendelkezik: ha az új költségvetési év kezdetéig nem fogadnak el egy új vagy ideiglenes költségvetést, akkor az előző költségvetési törvényt alapján történik a teljesítés¹³. Ezt nevezhetjük a harmadik megoldásnak, ami talán a legelterjedtebb.

Negyedik eljárásaként mutathatunk rá az észti vagy a litván alkotmány módszerére, amely úgy rendelkezik, hogy ha nem fogadják el az új költségvetési év előtt a költségvetési törvényt, akkor a havi költségvetési kiadások nem haladhatják meg az előző év kiadásainak egytizenketted részét¹⁴.

Eltérő megoldásnak tekinthető a máltai, ami szerint, ha a költségvetési törvény nem lép hatályba a pénzügyi év elején, a pénzügyekért felelős miniszter felhatalmazást adhat a pénzüsszegek Egyesített Alapból¹⁵ történő kivonására a máltai kormányzat számára szükségesnek tartott kiadások teljesítése céljából, a pénzügyi év első négy hónapjában vagy a költségvetési törvény hatálybalépéséig¹⁶. A hangsúly nyilvánvalóan a „szükségesnek tartott” kifejezésen van. Ezzel a kormány ugyanis elég széles mozgásteret kap, elvéve a döntés jogát a parlamenttől. A svéd megoldás esetében láthatjuk ennek az ellentettjét, mivel úgy rendelkezik, hogyha a költségvetési év lejárata előtt nem fogadnak el költségvetési törvényt, az országgyűlés dönt a szükséges költségvetési tételekről arra az időre, amíg az adott ciklusra költségvetést el nem fogadnak. Az alkotmány azonban lehetőséget ad arra, hogy a parlament felhatalmazza a Pénzügyi Bizottságot, hogy a parlament nevében ilyen döntést hozzon.¹⁷

A német alkotmány abból a szempontból egyedi, hogy felsorolja azokat a kiadásokat, amelyekre vonatkozóan a szövetségi kormány felhatalmazással rendelkezik: törvény által létesített intézmények fenntartására és törvényben meghatározott

intézkedés végrehajtására; a Szövetség jogilag megalapozott kötelezettségeinek teljesítésére; építkezések, létesítmények és egyéb tevékenységek folytatására, illetve ilyen célokból támogatás biztosítására, amennyiben az előző évi költségvetés erre nézve kiadást irányzott elő.¹⁸ Talán még érdekesebb az a rendelkezés, amely rögzíti, hogy amennyiben a külön törvényben meghatározott bevételek és a felsorolt kiadások fedezése az adókból, a járulékokból, egyéb forrásokból vagy üzemi befizetésekből nem teljesíthető, a szövetségi kormány a gazdasági vezetés folyamatossága érdekében szükséges eszközöket az elmúlt költségvetési évben meghatározott végösszeg egynegyedének megfelelő összegben hitel igénybevétele útján fedezheti.¹⁹

„A Cél”

Harmadik nagyobb elhatárolási szegmens a közpénzekre vonatkozó szabályok „mennyiségi és minőségi mutatója” lehet. Mit értek ez alatt pontosan? Egész egyszerűen az alkotmányozó azon felfogását, amikor az adott alkotmány megalkotásakor az állam gazdálkodására vonatkozó fejezetben mennyi és milyen részletes rendelkezéseket helyezett el. A legtöbb alkotmány néhány soros rendelkezéssel megelégszik, nem részletezi a költségvetési törvény szerkezeti felépítését, a kötelező mellékleteket, az előirányzatok megosztását vagy típusát, egyszerűen egy vagy két cikk erejéig rendelkezik a költségvetési törvényről, az ellenőrző szervről és az államadósságról. Hollandia esetében azonban megállapíthatjuk, hogy még ennyit sem tesz meg az alkotmány, csupán a költségvetési törvény benyújtására ír elő határnapot. Az osztrák alkotmány ugyanakkor az ellenkező oldal legerősebb képviselője, ugyanis Ausztria alkotmánya egészen részletes képet vázol fel az államháztartás területén is²⁰. Ehhez a csoporthoz tartozik továbbá például Portugália²¹ és Finnország²².

¹³ Az Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmány 51. cikk (4) bekezdése

¹⁴ A Litván Köztársaság Alkotmányának 132. cikke

¹⁵ Málta valamennyi bevételét és más pénzüsszegét – ide nem értve azokat a bevételeket, amelyeket valamely meghatározott célra létrehozott alapba kell befizetni – az Egyesített Alapba kell befizetni, ha a parlament eltérően nem rendelkezik.

¹⁶ Málta Alkotmányának 104. cikke

¹⁷ A Svéd Királyság Alkotmányának Kilencedik fejezet 4. cikke

¹⁸ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 111. cikk (1) bekezdése

¹⁹ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 111. cikk (2) bekezdése

²⁰ Az Osztrák Szövetségi Köztársaság Alkotmány 51-53. cikkei

²¹ A Portugál Köztársaság Alkotmányának 105. cikke

²² Finnország Alkotmányának 84. cikke

Az erre vonatkozó szabályok részletes bemutatása jelen írásomnak nem célja, ezért most csak arra szorítkozom, hogy ismételten felhívjam a különböző alkotmányozói hozzáállásra a figyelmet.

Általában nem életszerű és nem is célravezető, ha a legapróbb kérdéseket is az alkotmány szövegébe emeljük be. Ezáltal nem csak egészségtelen szabályozást alakítanánk ki a jogrendszerben, hanem komolytalanná tennénk az alkotmányt magát is. Szerencsére ez a veszély az európai alkotmányok esetében nem merül fel, de azzal, hogy az alkotmány szövegében rögzítünk tisztán államháztartási szabályokat, egyértelműen megnehezítjük a rendszer felülvizsgálatának lehetőségét is, mivel ahhoz, hogy változtatni tudjunk ezeken a rendszereken, rendelkezniünk kell az adott alkotmány által előírt garanciáknak hiánytalanul meg kell felelnünk. Ennek pedig minden esetben nehezebb eljárást kell jelentenie, mint egy egyszerű vagy akár egy sarkalatos törvénynek tekinthető törvény módosításánál. Ebből fakadóan egy ilyen típusú szabályozás mindenképpen azt kívánja meg az alkotmányozótól, hogy kizárólag olyan szabályokat ültessen az alkotmány szövegébe, amelyek ésszerű és általános elvként működő előírások tudnak lenni az államháztartás területén. Máskülönben az állam gazdálkodása kerülhet veszélybe, különösen egy gazdasági válság vagy más extrém körülmények között.

Ahogy említettem, az alkotmányok nagy többsége egyáltalán nem rendelkezik ilyen típusú előírásokkal, vagy ha igen, akkor csak „felületesen”, ezért általánosságban megállapítható, hogy az európai felfogás szerint a tisztán államháztartási szabályok nem az alkotmány részét képező szabályok, bármennyire is fontosak a felelős gazdálkodás szempontjából.

„Checkpoints”

Az előbbieket mellett már csak egy-két egyedi dolgot találhatunk az uniós államok alkotmányaiban, például a görög alkotmány rögzíti, hogy a költségvetési törvényt akár két évre is el lehet fogadni.²³ Ehhez hasonlóan a német alkotmány is megengedi, hogy egy vagy akár több évre fogadjanak

el költségvetési törvényt évi bontásba foglalva.²⁴ A svéd alkotmány esetén azt érdemes kiemelni, hogy a parlament a költségvetést a következő pénzügyi évre, vagy amennyiben ezt különleges okok indokolják, más időtartamra fogadja el, de dönthet úgy is, hogy az állami költségvetésen belül egy bizonyos tételt a költségvetési ciklustól eltérő időtartamra ad meg.²⁵ A litván alkotmány pedig abból a szempontból tekinthető egyedinek, hogy az ő esetében találtam egyedül – az alkotmány szintjén – arra vonatkozó rendelkezést, hogy a költségvetési év és a rendes naptári év megegyezik.²⁶

A francia alkotmány az eljárást illetően különleges, mivel az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a költségvetési törvényt úgynevezett organikus törvényként²⁷ kell elfogadni²⁸, ennek kapcsán az alkotmány szigorú eljárási rendet és határidőket szab meg: az organikus törvények esetében csak az előterjesztést követő tizenöt nap elteltével kezdhető meg a tárgyalás és a szavazás. A két ház közötti egyetértés hiányában az utolsó olvasatkor csak abszolút többséggel fogadhatja el a Nemzetgyűlés. Az organikus törvényeket csak az Alkotmánytanács alkotmányossági vizsgálata után lehet kihirdetni²⁹. Ha a Nemzetgyűlés az első olvasat alkalmával a tervezet benyújtását követő negyvennapos határidőn belül nem hoz határozatot, a Kormány a Szenátushoz fordul, amelynek tizenöt napon belül határoznia kell. Ezt követően a miniszterelnök jogosult kezdeményezni egy kvázi egyeztető bizottságot. Ha ennek kapcsán sem sikerül megállapodni, akkor a Kormány felkérheti a Nemzetgyűlést, hogy hozzon végleges döntést. Ha a Parlament hetven napon belül nem dönt, a tervezet rendelkezései rendelet (ordonnance) útján hatályba léptethetők.³⁰

Egyértelmű talán, hogy az ilyenfajta szigorú eljárás a költségvetési törvény tekintetében egyedi,

²⁴ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 110. cikk (2) bekezdése

²⁵ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 110. cikk (2) bekezdése

²⁶ A Litván Köztársaság 129. cikke

²⁷ Nehezített eljárási szabályok vonatkoznak az elfogadásukra.

²⁸ A Francia 1958. évi október 4-ei Alkotmány 47. cikke

²⁹ Erősen eltérő felfogás a magyartól, ha belegondolunk az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörébe.

³⁰ A Francia 1958. október évi 4-ei Alkotmány 45. és 47. cikke

²³ Görögország Alkotmányának 79. cikk (6) bekezdése

bár a céljának ellátására, miszerint a költségvetési törvény időben és lehetőleg konszenzussal elfogadásra kerüljön, teljes mértékben megfelelő. Ebből is kitűnik a francia alkotmányozó azon szándéka, hogy az állam gazdálkodása annyira fontos, hogy a mindenkorai politikai csatározások nem feltétlenül kell, hogy a költségvetés szintjén zajlanak le, vagy ha igen, akkor is az idő elteltével hatványozottan fontosabb lesz az állam működtetésének a biztosítása.

Érdemes utalni arra, hogy az európai alkotmányok közül csak kevés rendelkezik úgy, hogy a köztársasági elnök feloszlási jogkörét össze lehet kapcsolni a költségvetési törvény el nem fogadásával. A legtöbb esetben ugyan találhatunk az alkotmányokban valamilyen objektív okot, ami a feloszlás lehetőségét magába foglalja – például a bizalmi szavazással kapcsolatban –, de a költségvetési törvénnyel összefüggő okot kevés ország esetében találhatunk. Ide tartozik például Észtország vagy Lengyelország, amelynek az alkotmánya a „lerövidítés” kifejezést használja a Képviselőház hivatali idejének tekintetében. A lengyel államfőnek ugyanakkor csak meghatározott ideig áll rendelkezésére ez a joga, ugyanis csak tizennégy napja van elrendelni a Képviselőház hivatali idejének lerövidítését. Érdekesség továbbá még, hogy a meghatározott négy hónap, amit az alkotmány ír elő, nem a költségvetési év kezdetétől számítandó, hanem a tervezet benyújtásának napjától, tehát adott esetben az is elképzelhető, hogy a költségvetési év kezdete előtt élhet a jogával az államfő, ha a tervezetet korán nyújtották be, ami nem feltétlenül példanélküli.³¹

Az észt Alkotmány megfogalmazása azonban még ennél is különösebb, ugyanis, ha hihetünk az angol vagy akár a magyar fordításnak³², a köztársasági

elnöknek ki *kell* tűznie az észt parlament rendkívüli választását abban az esetben, ha a költségvetési év kezdetétől eltelt két hónapon belül nem fogadják el a költségvetési törvényt, aminek elég erős következménynek kell lennie ahhoz, hogy a parlament még időben megállapodjon, és elfogadja a költségvetést.³³

A tabella

Összegzésként csak annyit szeretnék kiemelni, hogy véleményem szerint – ahogyan arra többször is utaltam – a legfontosabb az alkotmány, vagyis az alkotmányozó lehetséges szándékának a felderítése és ennek alapján valami közös konklúzió levonása. Első ránézésre ugyanis talán nem sok hasonlóságot lehet felfedezni az alkotmányok költségvetési törvényre vonatkozó szabályai között, mivel szinte egytől-egyig különböző számokkal és eljárási módusokkal dolgoznak, ugyanakkor ha a szándékaik felől közelítjük meg a kérdést, akkor rögtön észrevehetjük, hogy ami korábban rendezetlen mintának tűnt, az valójában egy összetettebb modell alapja. Minden állam célja többek között az, hogy működőképes maradjon, miközben a gazdasági és a társadalmi potenciálját évről évre növelje. Alkotmányjogi szempontból az egyik kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy ez a cél mennyire jelentős, vagyis mennyire erős ahhoz, hogy minél vastagabb gyökeret verjen az alkotmányok szövegébe. Éppen ezért a költségvetési törvény elfogadása – ahogyan arra a címekkel utalni próbáltam – talán egyfajta versenyt jelent az idővel és magával az alkotmánnyal is évről-évre.

³¹ A Lengyel Köztársaság Alkotmányának 225. cikke

³² Az észt alkotmány kapcsán – akárcsak a legtöbb alkotmány esetén – csak az angol és a Trócsányi-féle gyűjtemény fordítását tudtam elsősorban alapul venni a publikációm megírásakor. Különösképpen az senkinek se okozna meglepetést, ha azt mondanám, hogy mindenegyes fordítás magában rejt valamennyi hibakockázatot, illetve hogy a saját nyelvi korlátaim miatt az eredeti forrásokat csak kivételes esetekben tudtam csak ellenőrizni. Sajnos az észt alkotmány kapcsán csak az angol és a magyar fordításra támaszkodhattam, amelyekben a „shalldeclare” és a „kitűzi” igék szerepelnek, amelyek valóban arra engednek

következtetni, hogy a két hónap elteltével a köztársasági elnöknek nem joga, hanem inkább kötelezettsége.

³³ Az Észt Köztársaság Alkotmányának 119. cikke

MENNYIVEL LEHET ADÓS AZ ÁLLAM?

Európai nemzeti alkotmányok bemutatása az államadósság kérdésének feldolgozása szempontjából

*Kovács Norbert***Előszó**

Cikkem célja, hogy egy átfogó képet adjon az államadósság kérdéséről abból a szempontból, hogy az hogyan fordul elő az Európai Unió tagállamainak nemzeti alkotmányaiban. A téma az elmúlt évek során különösen fontossá vált a gazdasági világválság miatt a 2008-as évtől kezdődően, ez pedig több, a válság kitörése után alkalmazott alkotmányos változtatásban is tetten érhető az államadósság növekedésére irányuló korlátozások formájában. A jelentősebb változtatásokat a továbbiakban egyenként haladva mutatom be.

Értelmezés, kategorizálás

Ahhoz, hogy részleteiben fejtsük ki a témát, először szükséges az államadósság kifejezésének rögzítése, mérési módjának bemutatása. Fogalma két oldalról közelíthető meg. Egyrészt, az „államháztartási hiány kumulált összege, amely a kormányzati hierarchia egyes (helyi, szövetségi, központi) szintjeinek a halmozódásától megtisztított (konszolidált) tartozásaiból adódik össze”, másrészt „az állam jövőben rögzített kötelezettségeinek jelenértéke”¹. A kiszámolt végeredményt kétféleképpen szokás megadni. Az egyik a nominális értékét, azaz az adósság nagyságát, míg a másik mód az ország bruttó nemzeti össztermékhez (GDP) mért arányát adja meg. Az európai nemzeti alkotmányokban általában akkor kerül elő az államadósság kérdése,

ha az a GDP arányához képest elér egy bizonyos rátát, ez a ráta azonban országonként változik.

Az európai államok döntő többsége az államadósság kérdését nem alkotmányi szinten tárgyalja. Ennek indokai számos okból származhatnak, így például, hogy bizonyos államokat nem érintett olyan mértékben a gazdasági válság, vagy olyan mértékű gazdasági stabilitás jellemző rájuk, ami miatt nem vált szükségessé, hogy alkotmányos kérdésként kezeljék az államadósság mértékét. Vannak azonban olyan országok, amelyekre nem jellemző abszolút gazdasági stabilitás, ennek ellenére mégsem rendelkeztek a témáról alkotmányos szinten. Ez nem szerencsés, hiszen az államadósság egy fontos kérdés, tehát az alkotmányban elhelyezve időtálló, szilárd szabályozás volna létrehozható, szemben a könnyebben módosítható törvényi szintű regulációval.

Ezek alapján a cikkemben vizsgálat tárgyává tett országcsoport – mivel ezek alkotmánya tárgyalja legalább érintőlegesen az államadósságot – leszűkül nyolc országra: Ciprus, Finnország, Lengyelország, Magyarország, Málta, Németország, Portugália és Spanyolország.

Ahhoz, hogy könnyebb legyen a tagolás, két csoportra bontottam az érintett országokat. Az első csoportot azok az országok teszik ki, amelyeknek szabályozása csak érintőlegesen, vagy csak definíció szinten ír az államadósságról (a továbbiakban: *Említő országok*); ide tartozik Ciprus, Málta, és Portugália. A második csoportba azok az országok kerültek, amelyeknek

¹LOSONCZ Miklós: Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban, TRI-MESTER Bt., Tatabánya, 2014. 11. o.

alkotmánya valamilyen regulációval is él az ország államadósságával kapcsolatban, nem csak értelmező rendelkezésekkel (a továbbiakban: *Szabályozó országok*). Ezen a csoporton belül két alkategóriát célszerű létrehozni. Az első alkategóriát azon országok alkotják, amelyek csak az adósság létrejöttének módját szabályozzák (a továbbiakban: *Keletkezését szabályozó országok*²). A második szekciót pedig azok, amelyek átfogóan, a létrejöttét és annak mértékét is – általában a teljes bruttó hazai össztermékkel viszonyított arányában – szabályozzák (a továbbiakban: *Keletkezését és mértékét szabályozó országok*³). Cikkem nagyobbik részében az utóbbi kategóriába tartozó országokra térek ki, hiszen vizsgálódásom szempontjából ezeknek a relevanciája a legnagyobb.

Említő országok

Az egyik ilyen ország Málta. A máltai szabályozás nem tárgyalja átfogóan az államadósságot, csak az adósság finanszírozásának forrását írja le, illetve definiálja azt. Az államadósság a 106. cikk (2) bekezdése alapján az alábbiak szerint definiált: „*Málta államadósságán érteni kell minden tartozást, törlesztést és visszafizetést, valamint az adósságkezeléssel kapcsolatos költségeket*”, azt pedig, hogy kinek kötelessége annak finanszírozása, az azonos számú cikk első bekezdése határozza meg: „*Málta államadóssága az Egyesített Alapot és más alapokat terhel*”. A máltai szabályozásához hasonló a ciprusi alkotmány, amely csak az adósság finanszírozásának forrását állapítja meg, ami Ciprus esetében az *Összevont Alap*.⁴

A harmadik ország a kategóriában Portugália. A portugál alkotmány nem bajlódik az államadósság definíciójával alkotmányos szinten, csak a jövőbeli tervezés szempontjából említi meg azt, amennyiben az államadósság helyzetéről való jelentést be kell nyújtani minden évben a következő évre vonatkozó költségvetési tervszel együtt.⁵ Ebből levonható az a következtetés, hogy

a portugál alkotmány legalább alkotmányos szinten számol az államadósság létevel, és azt nem elhanyagolható tényként kezeli az éves szintű költségvetés megalkotásakor.

Szabályozó országok

1. Keletkezését szabályozó országok

Ide sorolhatjuk Spanyolországot és Finnországot. Ebben a két országban kevés közös van, de azt az egyet megállapíthatjuk, hogy mindkettőjük esetében az államadósság vállalásához parlamenti döntés kötődik, ami Spanyolország esetében egy parlament által megalkotott törvény formájában történhet.⁶ A spanyol alkotmány továbbá arról is rendelkezik, hogy az adósság finanszírozását évről évre be kell iktatni a költségvetésbe. Finnországban a kormány csak a parlament jóváhagyása alapján vállalhat csak államadósságot, a döntés pedig már meghatározza, hogy az új adósság a GDP mekkora mértékét teheti ki (vagy azt, hogy az adósságvállalással milyen rátát érhet el az egész adósságállomány). Ez tehát már egy árnyaltabb szabályozó mechanizmus, hiszen úgy is engedélyezheti az adósság növekedését, hogy közben korlátok közé szorítja azt.⁷

2. Keletkezését és mértékét szabályozó országok

Lengyelország azok közé az országok közé tartozik, amelyek alkotmánya nagyon tudatos módon kezeli az államadósság kérdését. Külön kiemelendő, hogy szemben a szintén ebbe az alkategóriába tartozó Magyarországgal a lengyelek alkotmányában már a válság előtt is megtalálhatóak voltak az idevágó szabályok. A lengyel szabályozás is meghatározza a kölcsön keletkezésének feltételeit azáltal, hogy újabb adóssággal kapcsolatos szabálytervezetet csak a Minisztertanácsnak áll módjában benyújtani, és azt a parlamentnek el is kell fogadnia.⁸ Ezen

² Spanyolország, Finnország.

³ Lengyelország, Németország, Magyarország.

⁴ Ciprus alkotmánya 166. cikk (1) bekezdés c) pont

⁵ Portugália Alkotmánya 106. cikk (3) bekezdés c) pont

⁶ Spanyolország alkotmánya 135. cikk

⁷ Finnország alkotmánya 82. cikk - Statedebt and guarantees

⁸ Lengyelország alkotmánya 222. cikk

túlmenően az államadósság állapotáról minden pénzügyi év vége után maximum öt hónappal a Minisztertanácsnak kötelező jelentést benyújtania, amelynek tartalmaznia kell az államadósság alakulását⁹. E biztosítékok, ti. az, hogy a tervezeteket benyújtók lehetséges körét leszűkítik, hogy a Minisztertanácsnak jelentési kötelezettsége van a Képviselőház felé az adósságállománnyal kapcsolatban, alkotmányosság szempontjából kiemelkedő szabályozást jelent az eddig vizsgált alkotmányokban foglaltakhoz képest. A lengyel alkotmány azonban ennél is tovább megy, amennyiben szigorú korlátokat állít az államadósság mértékének. Ezt a 216. cikk (5) bekezdésében találhatjuk: *„Nincs helye olyan kölcsönfelvételnek, garanciavállalásnak és pénzügyi biztosíték adásnak, amely olyan nemzeti adósságot eredményez, ami eléri az éves bruttó hazai össztermék értékének háromötöd részét.”* A 216. cikk egy harmadik lépcsőfokkal teljesíti ki az államadóssággal kapcsolatos szabályozást. Az általunk átvizsgált alkotmányok közül ez az első, ami GDP-hez mérten szab gátat az államadósságnak. A szabályozás előnye, hogy tiszta határt állít az állam hitelből történő költekezésének, a hátránya azonban az, hogy különleges körülmények – ide értve például környezeti katasztrófákat – esetére sem hagy felvenni hitelt, ha túl nagy az államadósság, ami bizonyos esetben akár a gazdaság fejlődését is visszavetheti, de legalábbis felfedezhető a szabály árnyoldala.

Sorrendben a következő alkotmány Németorszáé. Alkotmányuk több szempontból is kiemelkedő; egyrésztől egy meglehetősen komplex szabályozásról van szó, másrésztől mégis az övek a leghatékonyabb adósságcsökkentés szempontjából. Ennek jeles bizonyítéka, hogy a bruttó hazai össztermékhez viszonyított államadósság a 2010–2014-es viszonylatban itt csökkent a legnagyobb mértékben a megtekintett országok közül, pontosan 6,1 százalékponttal.¹⁰ Egyrésztől kötelezettségvállalás vagy hitel a 115. cikk szerint csak törvény által adott

felhatalmazással történhet. Másrésztől az általuk bevezetett szabályozás lényegesebb részéről, az éves költségvetés szintjéről közelíti meg az államadósság kérdését, amennyiben az „államháztartás hiányának korlátozását foglalta törvénybe, amivel végső soron az adósság mérséklődését is el kívánja érni”.¹¹ Ezt a szabályt 2009-ben iktatta be alkotmányába Németország, mára Schuldenbremse (adósságfék) néven vált közzismertté. A Schuldenbremse lényege, hogy az adóssághányad csökkenése érdekében költségvetési egyensúlyra törekszik, a költségvetés hitel felvétele nélküli végrehajtására. A költségvetésben, mind szövetségi, mind tartományi szinten hiánymentes tervet kell létrehozni, és ez csak akkor valósul meg, *„ha a hitelekből származó bevétel nem haladja meg a 0.35 százalékot a nominális bruttó hazai termékhez mérten”*.¹² A hatásosan működő rendszer azonban a lengyel példával ellentétben hagy módot a szabálytól való eltérésre vészhelyzet esetén: *„A Szövetség és a tartományok indítványozhatnak olyan szabályozást, amely figyelembe veszi – gazdasági fellendülés és mélypont ideje alatt egyaránt – a piaci fejlődés olyan hatásait, amik eltérnek a normális körülményektől, például kivételt tehetnek természeti katasztrófa vagy szokatlan vészhelyzet esetén, amely kívül esik a kormány irányításán és nagymértékben károsítja az állam pénzügyi teljesítményét”*. Ez tehát azt jelenti, hogy természeti katasztrófák és egyéb, gazdaságot befolyásoló, a kormány hatáskörén kívül eső fejlemények esetén lehetséges a hitelfelvétel, ezzel pótolva a lengyel szabályozás legnagyobb hiányosságát.

Magyarország szabályozása szintén a szigorúbbak közé tartozik, bár komplexitását tekintve elmarad a német precizitástól. Az államadósság kérdését Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: At.) 36. és 37. cikkei tárgyalják. A kérdést részint az éves költségvetés, részint a hitelfelvétel és az adósságvállalás oldaláról közelíti meg. Az első idevágó szabály szerint az

⁹Lengyelország alkotmánya 226. cikk

¹⁰Eurostat 2014-es adatai.

¹¹BENCZES István – VÁRADI Szilvia: Arany szabály helyett adósságfék: a német példa, In: Közgazdaság, 2011/2. 95. o.

¹²Németország Alaptörvénye 109. cikk (3) bekezdés

Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ehhez járul még egy kiegészítő szabály, amely rögzíti, hogy ha az államadósság mértéke meghaladja a GDP felét, akkor az Országgyűlés csak olyan költségvetést fogadhat el, amelynek hatására az arányos adósság csökkenni fog. A szigorú szabályozás mögött azonban áll egy kivétel, ami lehetőséget ad eltérni az eddig leírt költségvetési szabályoktól a *nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén* vagy *különleges jogrend idején*. Ennek előnye, hogy ugyan alkotmányos szinten szabályoz egy adósságcsökkentő és egyben adósságot alacsonyan tartó költségvetést, mégis engedélyez eltérést krízis esetén. A 37. cikk főként a hitelfelvétellel kapcsolatban írja elő a fő köteleességeket. Mindaddig, amíg a GDP arányos államadósság 50% felett van, addig a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban nem vehető fel hitel, ha azonban az adósság már nem haladja meg az 50%-ot, akkor nem vehető fel a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban olyan hitel, amely által újra meghaladná az adósságráta a GDP felét. Az At. egyik különösen formabontó rendelkezése szintén az államadóssággal kapcsolatos. Az At 37. cikk (4) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörét leszűkíti abban az időszakban, amikor az államadósság meghaladja a bruttó hazai össztermék felét. Ilyenkor az Alkotmánybíróság a *központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről* szóló törvények esetében azokat csak *az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben* vizsgálhatja az alkotmánnyal való megfelelés szempontjából, illetve a közjogi érvénytelenség szempontjából. Felmerül a kérdés, szükséges-e ekkora mértékű hatáskör csorbítás, továbbá csökken-e az államadósság a szabályozás eredményeként?

Összegzés

Miután tanulmányoztuk az európai alkotmányos szabályozásokat az államadósság területén, felmerülhet a kérdés, hogy szükséges-e az alkotmányi szintre helyezni annak rendezését? Hátrányai szükségszerűen az ilyen fajta rendszereknek, hogy azok nehezebben megváltoztathatóak, nehezebben reagálnak a gazdasági élet változásaira. Előnyük azonban ebben rejlik sok esetben, hiszen ha sikerül egy időtálló alkotmányos rendelkezést elkészíteni, akkor az magában is egy ország gazdasági pályáját fordíthatja zuhanórepülésből felívelésbe, és azt hosszú ideig nem is kell megváltoztatni. Mindezek után a kérdés nem válaszolható meg egyértelműen, azonban az itt vizsgált országok közül azok, amelyek az államadósság keletkezését és mértékét is szabályozó rendszer alkategóriájába tartoztak, mind ez eurózáva átlagánál jobban teljesítettek¹³, amin mindenképpen érdemes elgondolkodni.

¹³Eurostat adatok 2010-2014.

Felelős kiadó,
a szerkesztőbizottság elnöke:

DR. PAPP IMRE

Szerkesztésért felelős a szerkesztőbizottság,
tagjai:

BALOGH ANNAMÁRIA
CZAPÁRI ANDRÁS
ENGEL PÉTER
HAVASI MÁRTA ESZTER
KISS BALÁZS
MATITS KORNÉL
MILÁNKOVICH ANDRÁS

Szerkesztőség és kiadó :

ELTE-ÁJTK ALKOTMÁNYJOGI TANSZÉK, KÖZJOGI KÖR
1053 Budapest, Egyetem tér 1-3. III. 307.
email: elteajkkozjogikor@gmail.com

Címlap, nyomdai előkészítés:
FRANKNÉ SÁGI APOLLÓNIA

Tördelés:
KOVÁCS ÁGNES

Készült a
NYOMDAI ÖTLETEK KFT.
sokszorosításában

ISSN: 2416-1322

Megjelent 300 példányban

