

BARNA DÁNIEL

A stabil alkotmány nyomában

Az Országgyűlés a rendszerváltás óta harmincnégy alkalommal módosította hazánk Alkotmányát. Ebből a harmincnégy alkalomból kilenc módosítás esett a 2010. május 20. és december 21. közötti időszakra. Ezek a számok önmagukban is azt jelzik, hogy az Alkotmány módosításának eljárása súlyos hibákat hordoz magában, és ezek a hibák az egész politikai rendszerre komoly hatást gyakorolnak. Az alkotmány ugyanis egy ország alaptörvénye, jogrendszerének a fundamentuma, mely rögzíti az államszervezet felépítésének, a közhatalom gyakorlásának a garanciális elemeit, valamint tartalmazza az alapvető jogok katalógusát. Az alkotmány e formai és tartalmi sajátosságai teszik szükségessé, hogy ne csupán egy fontosabb törvény legyen, hanem valóban alaptörvény, melynek különleges módosítási szabályai kiemelik azt a jogrendszerből.

A magyar közjog utóbbi két évtizede számos példát szolgáltat arra nézve, hogy mi a következménye annak, ha a fenti követelményt egy ország alkotmánya nem veszi figyelembe. Ezek közül kétségkívül az alkotmánymódosítások száma a leginkább feltűnő jelenség, melyet azonban csupán szimbolikus tünetnek tartok. Az Országgyűlés kiemelkedő alkotmányjogi pozíciója ennél sokkal súlyosabb következményekkel is jár, mégpedig azzal, hogy az országgyűlési képviselők kétharmada előtt csak egyetlen tényező áll akadályként, amely nem más, mint a józan belátás. Ha ugyanis csupán a minősített többség az egyetlen eljárási garancia, akkor egy kellően széles körű politikai paktummal minden akadály elhárul az Alkotmány akár alapvető módosítása elől is. Ebből a szempontból tehát annak sincs különösebb jelentősége, hogy a kormánytöbbség egyedül alkotja-e ezt a többséget vagy sem, már maga a lehetőség is veszélyt jelent a jogrendszer alapjaira nézve is.

Ha ugyanis az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat csak a minősített többség követelménye választja el egymástól, akkor az is előfordulhat, hogy az Országgyűlés, mivel törvényhozó hatalomként eljárva nem tudja „felülírni” az Alkotmányt, alkotmányozó hatalomként jár el, ezen aktusa pedig már érinthetetlen az Alkotmánybíróság számára. Így az Országgyűlés akár azt is megteheti, hogy a jogállamiság követelménye alóli szűk körű kivétellel zilálja szét az Alkotmány logikai egységét, de maguk az alapvető jogok is relativizálódhatnak ilyen mértékű rugalmasság esetén. Ugyan az alkotmányok az önkorlátozás jegyében születnek, a magyar Alkotmány – mint látjuk – kevésbé tudja önkorlátozásra szorítani az Országgyűlést. A rendszerváltás idején valószínűleg az új rendszer adaptációigényét tartották szem előtt azzal, hogy nem „vésték kőbe” az 1989–1990-es szöveget. Az eltelt két évtized azonban azt igazolja, hogy e jogos igény mellett a stabilitás követelményét nem kellett volna háttérbe szorítani.

A minősített többség követelményén kívül csak egy különleges eljárási szabályt találhatunk a jogrendszerben az Alkotmány módosítására nézve, ez pedig a Házzsabály azon rendelkezése, mely szerint az alkotmánymódosító javaslat tárgyalása során nem lehet eltérni a Házzsabálytól. Ez azonban az Alkotmány jelentőségéhez képest súlytalan szabály, figyelembe véve azt is, hogy a magyar törvényalkotás során nem kell a Házzsabálytól eltérni ahhoz, hogy a javaslat egy-két héten belül (a gyakorlatban sokszor egy nap alatt) elfogadásra kerüljön. Másrészt mivel az alkotmányozó hatalom nem lehet másnak alávetve, kizárólag az Alkotmánynak (tehát az Alkotmány autovalid norma), ezért minden alkotmánymódosításra vonatkozó esetleges szabály, mely nem az Alkotmányban található, *lex imperfecta*, azzal az eltéréssel annak hagyományos jelentéséhez képest, hogy nem csupán egy szankció nélküli normával állunk szemben, hanem egy olyan normával, amelyhez a jogforrási szint miatt nem is kapcsolódhat szankció. A Házzsabály megsértése tehát az Alkotmány módosítása esetén nem vezethet közjogi érvénytelenséghez.

Fontos tehát látni, hogy ha kényszerítő erőt akarunk kapcsolni egy alkotmánymódosításra vonatkozó szabályhoz, akkor azt nem helyezhetjük el máshol, csak az Alkotmányban.

De milyen további garanciák kerüljenek az Alkotmányba? Az egyik út a német modell, az alkotmánymódosítás tartalmi korlátozása, tehát megváltoztathatatlan szakaszok (ún. „merev” rendelkezések) alkotmányba iktatása, melyek semmilyen eljárás útján nem módosíthatók. Ugyan az egész alkotmányosság a bizalmatlanságra épül, ettől függetlenül ez a megoldás nagyfokú bizalmatlanságot mutat a szuverén néppel szemben. Másrészt a „merev” szakaszok megakadályozhatják az alkotmány alapját érintő módosítást (ez azonban formai garanciákkal is nagymértékben megnehezíthető), ellenben nem gátolják meg az alkotmány tekintélyét romboló, folyamatos módosításokat.

A másik – általam előnyben részesített – megoldás a formai garanciák alkalmazása, azaz eljárási többletgaranciák alkotmányba iktatása. Úgy vélem, hogy túl kell lépni a magyar közjogi gondolkodásban elterjedt nézeten, mely a minősített többségben látja az egyetlen biztosítékot. Ha ugyanis csupán ez az egyetlen garancia, akkor mindig a politikai erők esetleges alkujától függ az Alkotmány akár teljes körű átírása. Komplex garanciarendszerre van tehát szükség, amely különbséget tesz egyszerű és alapvető jelentőségű részt érintő alkotmánymódosítás között (ezt a megfontolást követi a spanyol modell). Nem igaz ugyanis, hogy az Alkotmány minden rendelkezése ugyanolyan jelentős. Nem vonható ugyanolyan eljárás alá pl. az Alkotmánybíróság hatásköreinek a korlátozására, illetve a helyi képviselő-testületen kívüli alpolgármester intézményének a létrehozására irányuló módosítás. Megítélésem szerint az Alkotmányban megjelölt alapvető jelentőségű részek esetén az eljárásnak a kétparlamentes modell, illetve a kötelező népszavazás intézményének a segítségével egy ponton kívül kell kerülnie az Országgyűlés „szféráján”, így ugyanis biztosítható, hogy akármilyen többség támogatja a mó-

dosítást, ez önmagában az Alkotmány alapjait nem érintheti. Az alapvető jelentőségű szakaszokra vonatkozó védelem természetesen nemcsak az érintett rendelkezéseket védené, hanem az Alkotmány egész szövegét a védett értékek szempontjából (pl. jogállamiság).

Egyszerű módosítás esetén rugalmasabb szabályozásra van szükség. Ebben az esetben egyrészt kétolvasatos tárgyalás jelenthetné a legfőbb garanciát, a két tárgyalás között meglévő három-öt hónap szünet megítélésem szerint megfontolásra készítené a képviselőket. Másrészt nem tartom elvetendőnek a parlamenti kisebbség által kezdeményezhető referendum bevezetését sem, ez ugyanis a kisebbség véleményének a figyelembevételére ösztönözheti a kétharmados többséget elérő csoportot. Általában is indokolt az alkotmánymódosítás kezdeményezői körének szűkítése, és az individuális képviselői jog helyett annak kollektív jogként történő definiálása. Az Alkotmány tekintélyét ugyanis nagymértékben rombolja, ha minden egyes képviselő alkotmánymódosítást nyújthat be. Megítélésem szerint előbbi javaslataimmal olyan Alkotmány teremthető, mely védett az öletszerű módosításoktól, figyelembe veszi azonban azt is, hogy lehetnek olyan helyzetek, amikor méltányolható törekvés az Alkotmánynak a megváltozott körülményekhez igazítása.

Az ideális garanciarendszer után kutatva azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy miért is rendelkeznek egyáltalán kartális alkotmánnyal az egyes államok. A cél elsősorban az, hogy az alapvető jogok kerüljenek ki a politikai viszályok köréből, és a többség számára váljanak érinthetetlenek. Ez az alapvető, önkorlátozó funkció pedig csak egy olyan alkotmánnyal valósítható meg, mely nem igazítható napi rendszerességgel a változó körülményekhez. Nem lehet kétséges, hogy két évtizeddel a rendszerváltás után Magyarország számára is eljött az idő, hogy olyan Alkotmánnyal rendelkezzen, amely betölti ezen alapvető rendeltetését, és stabil alapját képezi az egész politikai rendszernek.