

kell. Másrészt veszélybe kerülne az alkotmányosság tartalmi alapelve, az egyéni jogok érdekében korlátozott közhatalom eszméje.

A másik lehetőséget nevezhetjük *alkotmányos szimbolikának*. Ezen azt értem, hogy az intézményi struktúra nem változik meg gyökeresen, de a parlamenti többség a preambulumban és az alkotmány más pontjain egyfajta erkölcsi nézetet azonosít a magyar nemzet egésze által követendőnek tartott felfogással. Az előbbi lehetőséghez képest ez kevesebb kárt okozna a politikai berendezkedésben, de zavarokat idézne elő azáltal, hogy a szimbolikus elemek ütköznének az alkotmány más alapelveivel. Az alkotmány értékei nem erősítenék, hanem kioltanák egymást. Például az egyenlőség elve megköveteli az azonos neműek kapcsolatának elismerését, a szabadság elve alapján az orvosi beavatkozásokhoz a páciens beleegyezése kell. Ha ezt kizáró elvek is részei lesznek az alkotmánynak, akkor nehezebb lesz megtalálni az alkotmánynak megfelelő szabályozást.

Végül létezik egy harmadik lehetőség is, ezt *alkotmányos partnerségnek* szokás nevezni. A rivális politikai erők akkor tekintik a közösség egyenrangú tagjának egymást, ha elismerik mindenki egyenlő jogát a részvétellel a közös ügyek eldöntésében, és egyformán figyelembe veszik mindenki szempontjait a döntéshozatalkor. Míg a kormányzás többségi felhatalmazáson alapul, addig az alkotmányozás széles társadalmi konszenzust, de legalábbis kompromisszumokat igényel. Felfogásom szerint nincs alkotmányosság a demokratikus erők méltányos együttműködése nélkül.

TÓTH GÁBOR ATTILA

Alkotmányozás határok nélkül?

A kétharmados többség megszerzését kilátásba helyező előrejelzések a 2010-es választások közeledtével újra fellevenítették az alkotmánymódosítás, alkotmányozás kérdéseiről folytatott, hosszú ideje szunnyadó alkotmányjogi vitákat.

A témakörben ismert tudományos munkák jellemzően nem különböztek meg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom eljárását, és a szakirodalom az alkotmányozás formai követelményén túlmutató szempontoknak is kevés teret szentel. Meggyőződésünk azonban, hogy a mindenkori kétharmados parlamenti többség nem korlátok nélküli autoritás. Az alábbiakban ennek igazolására teszünk próbát azzal a céllal, hogy kimozdítsuk az alkotmányozásról szóló diskurzust a pusztai eljárási feltételekben gondolkodó mederből, és rámutassunk: az alkotmánymódosítást, alkotmányozást lehet ennél tágabb alkotmányjogi keretek között értelmezni.

AMIRŐL AZ ALKOTMÁNY HALLGAT

Az októberi alkotmány három szakaszban szól az alkotmányozásról: a 19. § (3) bekezdés a) pontja az Országgyűlés hatáskörébe rendeli az alkotmány „megalkotását”, a 24. § (3) bekezdése az alkotmány megváltoztatásához szükséges kétharmados többségi követelményről rendelkezik. A harmadik szabály hatályossága már vita tárgya: a 24. § (5) bekezdésének értelmében az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához négyötödös többség szükséges. Az alkotmányozásról az alaptörvény nem mond ennél többet.

Az értelmezők többsége az „Országgyűlés megalkotja” és a „kétharmaddal megváltoztathatja” szakaszokat szövegszerűen egymásra borítja, és eredményként arra jut, amire az alkotmány új kommentárja:

„Jóllehet az Alkotmány csak az alkotmánymódosítás esetében határoz meg többségi követelményt [...], logikai értelmezéssel a módosításra vonatkozó többségi követelményt – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata – az új alkotmány elfogadására is ki kell terjeszteni. Ilyen megállapításra juthatunk a többről a kevesebbre következtetés (argumentum a maiore ad minus) elvének alkalmazásával, azzal, hogy ha az alkotmány egyes módosításához ilyen többségre van szükség, akkor a teljes Alkotmány kicseréléséhez, vagyis az új

alkotmány elfogadásához – külön, szigorúbb rendelkezés hiányában – sem lehet ehhez képest eltérő alaki feltételt támasztani.”

Álláspontunk szerint az alkotmány megváltoztatása és egy új alkotmány megalkotása között nem pusztán mennyiségi különbség van. Ez a megközelítés a szavazati többség kérdésére egyszerűíti az alkotmány megalkotását – ráadásul logikailag nem tartható módszerrel. A jogtudomány elfogadott értelmezési technikája valóban a többről a kevesebbre következtetés – csakhogy az idézet épp a fordítottját alkalmazza. Az alkotmány értelmezőjének azt kell megválaszolnia, hogy mi a több: az alkotmány módosítása vagy annak „lecserélése”. A kommentár szerint az alkotmány módosítása több mint egy új alkotmány megalkotása, hiszen – követve az érvelést – *sok kicsi sokra megy*: több, egymást követő alkotmánymódosítás is elvezethet egy új alkotmányig. Véleményünk szerint ez éppenséggel a – logikailag hibás – kevesebbről a többre következtetés, mivel a 19. § módosításra vonatkozó eljárási szabályát *automatikus*an kivetíti a 24. § hatásköri szabályára, s ezzel jut el az országgyűlési képviselők kétharmadának teljes alkotmányozási (egy új alkotmány elfogadására is kiterjedő) jogáig.

Ezzel szemben azt állítjuk, hogy az alkotmány egyértelmű hatáskört és eljárási szabályt egyedül az alkotmány megváltoztatására tartalmaz. A teljes alkotmányozás eljárási feltételeiről különállóan nem rendelkezik, *hallgat* alaptörvényünk. Hiba lenne az alkotmány szövegébe belelátni nem létező formális-eljárási feltételeket, ilyen érvényes szabály ugyanis nincsen. A 19. § (3) bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy az Országgyűlésnek van hatásköre a teljes alkotmányozásra, de az már nem, hogy a módosítás – vagy szövegszerűen: a megváltoztatás – eljárási szabályai is automatikusán kiterjeszthetők a teljes alkotmányozásra. Ezt támasztja alá a „megváltoztatásához” szó köznapi jelentése is, hiszen a megváltoztatás aktusához fogalmilag szükséges valami már meglévő. Az alkotmány módosítása és az új alkotmány megalkotása között így nem az eljárási feltételekben van különbség, hanem tartalmi vonatkozásban.

AMIRŐL AZ ALKOTMÁNY EGYKOR BESZÉLT

Szorosan a preambulumba kapcsolódik az Alkotmány 24. § (5) bekezdésében lefektetett eljárási szabály. A passzus az „új alkotmány” elfogadására speciális, az alkotmány megváltoztatására vonatkozó szabályoktól eltérő eljárási feltételeket határozott meg azzal, hogy az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához négyötödös többséget követelt meg.

Mielőtt a szakasz hatályosságáról folytatott vitáról szólnánk, az önelentmondás elkerülése érdekében tisztáznunk kell, hogy e tanulmány keretében milyen értelemben használjuk az „új alkotmány” kifejezést. Az „új alkotmány” terminológia ugyanis – megítélésünk szerint – kétféleképpen is értelmezhető. Az egyik az, amelyet az októberi alkotmány preambuluma használ. Ennek a hipotézise az volt, hogy a rendszerváltás kor még végleges formába nem hozott alaptörvényt mintegy „befejezze” a szabadon választott Országgyűlés. A „befejező munka” céljából alkotta meg a második ciklus Országgyűlése a 24. § (5) bekezdését az „új alkotmány” megalkotásának eljárása érdekében. Ettől eltérő a „teljesen új alkotmány” elméleti fogalma. Mindenképpen ez utóbbiba tartozik, ha egy nem alkotmányos helyzetből alkotmányosba transzformálódás megy végbe; vagy – alkotmányos revízió esetén – ha újradefiniálásra kerül az alkotmányos berendezkedés fundamentuma. A vizsgált szakasz szerinti „új alkotmány” fogalom ezért megítélésünk szerint nem esik egybe a teljesen új alkotmányt jelentő „új alkotmány” fogalommal. Ehhez igazodik fogalomhasználatunk is.

Az értelmezések fősodra nem vesz tudomást az Alkotmány 24. § (5) bekezdéséről. A jogirodalomban megjelent ezzel ellentétes, a hatályosságot egyértelműen elfogadó álláspont is. Arató András szerint: „Nem csak nem áldozott le a nap 24. § (5) bekezdés felett, hanem a szabály a magyar alkotmányosság egy új, erősödő konvencióját fejezi ki.” Széles körben ismert, hogy az 1995-ben bevezetett passzus az alkotmányozási önkorlátozás jegyében

történt, kifejezetten a fennálló helyzetre alkotott jogot a parlament. Ugyanakkor egy technikai mulasztás (?) okán csak az alkotmánymódosító törvény hatályon kívül helyezésére került sor, amely aktus – a magyar közjog szabályai szerint – nem érintette az alkotmányi szabály hatályát, így a szakasz az alaptörvény része maradt. A négyötödös szabály hatályosságát juttatja kifejezésre a *Magyar Közlöny*ben közzétett, egységes szerkezetű 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról. Ebben olyan képtelenségek is szerepelnek, mint a tanácsok intézménye vagy „a párt” kifejezés. Nyilvánvaló, hogy a módosítás technikai hibái ellenére sem lehet racionális keretek között azt állítani, hogy ma nem plurális elvek mentén szerveződő, demokratikus önkormányzati rendszerünk van, hanem tanácsok igazgatnak; ahogy azt sem, hogy a pártok versengését mellőző egypártrendszerben élünk. A négyötödös szakasz hatályossága egy fokkal nehezebb, de nem megoldhatatlan alkotmányjogi kérdés, mégpedig két okból. Egyrészt a szabályt technikai alapon ma is kétharmaddal hatályon kívül lehetne helyezni, másrészt az 1995-ös szabály egyértelműen a második ciklus időszakára vonatkozott. Utóbbi megjegyzés akkor is igaz, ha formális értelemben ma is hatályosnak találnánk a szabályt.

ÁLLANDÓSÁG ÉS IDEIGLENESSÉG

A fenti érvek elfogadása akár elbizonytalanító eredményt is hozhat. Ha az alkotmány hallgat a teljes alkotmányozás feltételeiről, akkor milyen eljárási szabályok vonatkoznak az új alkotmány elfogadására? Álláspontunk szerint az alkotmányok a legritkább esetben válaszolják meg ezt a kérdést, mivel kimondva-kimondatlanul állandóságra törekcsenek; az alkotmányok ritkán rendelkeznek életük végéről. Logikailag is nehezen elképzelhető, hogy a jogrendszer alapját alkotó, a jogszabályok érvényességének, jogi kikényszeríthetőségének alapot adó norma pusztán időleges legyen. Nézetünk szerint tehát nincsenek hatályos szabályok az új alkotmány elfogadására.

Felmerülhet ugyanakkor az olvasóban: vajon nem mond-e ellent

az állandósági tézisnek a magyar Alkotmány *preambulumban* megfogalmazott *ideiglenes* jelleg? Bár a történelem ismer olyan időszakos, a békés átmenetet biztosító alaptörvényeket, amelyek kifejezetten intézményesítik az eljövendő alkotmányozás eljárását – erre példa a Dél-afrikai Köztársaság apartheidből kivetető, átmeneti alaptörvénye –, az októberi alkotmány – ma már biztosan – nem ilyen. Szabályai tartalmilag egy koherens és az alkotmányosság követelményeinek megfelelő rendszert írnak le. A preambulumban és a megváltoztatás könnyű technikai feltételei azt jelzik, hogy a rendszerváltás folyamatában a demokratikus legitimitációval nem rendelkező parlament ezt a deficitet azzal akarta csökkenteni, hogy könnyű feltételeket szabott (jobban mondva hagyott meg) az alkotmány megváltoztatásához. Az első szabad választásokat illetően nem tagadható az sem: ha akkor kétharmados többséggel fogadják el az új alkotmányt, legitimitása és alkotmányossága nem lett volna megkérdőjelezhető, de az első nagy ívű módosítást, az MDF–SZDSZ megállapodást leszámítva az októberi alkotmányt huszonegy éve nem cserélték le. Márpedig az eredendő hipotézis érvényessége – hogy ti. a szabad választással megeremtelődik a lehetősége a szélesebb értelmű legitím alkotmányozásnak – csökken, nem időtlen időkig szól.

Tovább relativizálja az alkotmány ideiglenes jellegét annak megállapítása, hogy preambuluma egy megdönthetetlen logikai törvénynek engedelmesskedik, amikor így szól: hazánk új alkotmányának elfogadásáig hatályos, és célja a *békés átmenet* elősegítése. Vegyük észre: minden alkotmány a következő elfogadásáig szól – ez evidencia. Az pedig, hogy „a békés átmenet” már megtörtént, hatodik szabad választásunkat követően talán már nem igényel részletes indoklást. A preambulumban az új alkotmány megalkotására eljárási szabályokat nem tartalmazó ígéret véglegesen beváltatlan maradt.

De mire is jutunk e gondolatmenetben? Ha elfogadjuk, hogy a rendszerváltás alkotmánya tág felhatalmazást adott az új, demokratikus legitimitációval rendelkező Országgyű-

lésnek az alkotmányozásra, akkor az azzal egészen biztosan nem élt. Márpedig egy ilyen széles felhatalmazás nem lehet időben határtalan, érvényessége az idő múlásával elenyészik, főként annak tükrében, hogy a döntés csendesesen megszületett: az októberi alkotmány érvényben maradt. Annak belátása nem eretnokség, hogy 1990-ben és 2010-ben az alkotmány szövegét az idő múlására tekintettel másképp lehet, *másképp kell* értelmezni. Az Alkotmánybíróság jelenlegi elnökének, Paczolay Péternek 2004-es szavai ezzel összecsengenek: az alkotmány ideiglenessége megszűnt, a preambulum mára kiüresedett.

A KÉTHARMADOS SZABÁLY ÉRTELME

Ha az alkotmány hallgat is az új alkotmány elfogadásának feltételeiről, bizony szól az alkotmány módosításához szükséges eljárási többségről. Az általános gyakorlat nem keres külön értelmet, igazolást a kétharmados eljárási szabály mögött, mi teszünk egy próbát.

Ha a kétharmados szabályt pusztá formai követelményként fogjuk fel, ez a szabály akár azt is jelenthetné: aki az első adandó alkalommal „átugorja” a kétharmados lécet, kezébe kaparintja az alkotmányozó tollát. Ha azonban a kétharmados szabályt nem pusztán eljárási feltételnek tartjuk, hanem mögötte egy demokratikus követelményt feltételezünk, más eredményre jutunk. Az AB ezzel kapcsolatban fogalmazta meg a következőt: „A kétharmados követelmény nem egyszerű formai előírás, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.”

Egy ismert példán mutatjuk be, hogy az egyértelműnek tetsző eljárási szabályok értelmezésénél sem elégedhetünk meg egy hétköznapi szillogizmussal, ha az alkotmányt működővé, koherens rendszerré akarjuk tenni.

Alkotmányunk a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó eljárási szabályok között annak időpontját illetően pusztán a következőket követeli meg: „A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártától előtt legalább 30 nappal [...] kell megválasztani.” Ezek szerint Sólyom

László utódját közvetlenül a 2010-es választások előtt meg lehetett volna választani? Vagy Sólyom László utódját a jelenlegi ciklus bármelyik pillanatában meg lehetett volna választani? Vagy Sólyom László utódját és utódjának utódját a jelenlegi ciklus bármely pillanatában meg lehetett volna választani előre? Mindegyik kérdésre igennel kell válaszolnunk, ha pusztán az alkotmány szó szerinti eljárási szabályait nézzük. A mi válaszuk azonban egyértelmű nem. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az alaptörvény eljárási szabályait csakis azok *gyakorlatán keresztül, az ésszerű, rendeltetésnek megfelelő* értelmezés útján lehet alkalmazhatóvá tenni.

Érdemes szemügyre venni ezért az eddigi alkotmánymódosításokat is. A kirajzolódó gyakorlat viszonyítási pontként szolgálhat a kétharmaddal való alaptörvény-módosítás hatalmához is. Vagyis ahhoz, hogy meddig is terjed az alkotmánymódosító hatalma.

AZ ALKOTMÁNYOS GYAKORLAT JELENTŐSÉGE

Nem nehéz belátni: az alkotmány szövege egy zárt üvegpalackban élettelen papírfecni. Ám az októberi alkotmány nem az: két évtizedes alaptörvényünk szakaszaira értelmezések rétegei rakódtak – ezt hívjuk a továbbiakban *alkotmányos gyakorlatnak*. Továbbá huszonegy év huszonhárom módosítása meghúz egy határt: rámutat, hogy eddig mit jelentett az Országgyűlés 24. § (3) bekezdésén alapuló eljárás. Alkotmányunk változástörténetét szemlélve két vonatkozásban tudunk határozott következtetéseket levonni. Egyrészt a módosítások konszenzusos jellege (a kormány és ellenzéke között) mindössze a második ciklusban bomlott meg időlegesen, amikor is az önkormányzati választással, a népszavazással és az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatban nem állt fenn az egyetértés. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az első két, említett eset a mai napig a legvitatottabb alkotmánymódosítások közé tartozik, s egyben az alkotmányozás mint aktuálpolitikai eszköz használatának állít dicstelen emléket.

A másik következtetés az alkotmánymódosító hatalom és a teljes

alkotmányozó hatalom közötti határ meghúzását érinti. Egyértelmű, hogy ameddig az Országgyűlés kétharmados többséggel már elment a hatályos alkotmány módosításában, arra van lehetősége a jövőben is. Az ennél tovább terjeszkedés *többlétigazolási kötelezettséggel* jár.

Jelentőségében három-négy módosítás emelkedik ki az eddigi változtatások közül. A többi esetben vagy nemzetközi változáshoz igazodott az alaptörvény, vagy strukturális-tartalmi változást nem hozó döntés született. Az MDF–SZDSZ megállapodást, az EU-csatlakozási és a népszavazási alkotmánymódosításokat tekintjük a szélső határnak. A paktum ugyanakkor még a rendszerváltás legitimitásából nyert felhatalmazást, mintegy annak közjogi befejezését vitte véghez. A módosítás konszenzusos jellege és a rendszerváltás közelsége igazolja a revíziót, amely a rendszerváltás közjogi betetőzésének tekinthető. Az EU-csatlakozási klauzula – mint az állami szuverenitás egy részéről való lemondás becikkelyezése – elfogadását a konszenzus és a népszavazással való megerősítés, illetőleg a történelmi kontextus legitimálja. Neuralgikus pont viszont a népszavazási szabályok alkotmányba emelése, valamint az igazságszolgáltatás alkotmányi reformja. Ezek egyaránt olyan vitatott és nem konszenzusos alkotmánymódosítások voltak, amelyek már az alkotmányos alapstruktúrát érintették. Tanulságos, hogy a módosítások felett a viták inkább kieleződtek, mintsem nyugvóponton jutottak: majd másfél évtized távlatából is több kérdést vetnek fel, mint ahány válasszal szolgálnak a népszavazás és az igazságszolgáltatás alkotmányos kérdéseire.

Eddigi állításaink nem tagadják az Országgyűlés kulcsszerepét az alkotmány alakításában – akár egy „új alkotmány” meghozatalában sem. Nem vagyunk egyedül azonban azzal az állítással, hogy az előző rendszer alkotmányi maradványa, negatív hagyatéka nem kötelező mai alkotmány szemléletünkre, ezért nem tudunk azzal a nézettel azonosulni, amely a plurális berendezkedést garantáló alkotmány módosítását csakis az eljárási feltételek tükrében

vizsgálja. A rendszerváltást követő politika cselekvőképtelenségét mutatja, hogy a módosítás többségi követelményét nem sikerült megerősíteni. Ha elfogadnánk a kétharmados alkotmánymódosítás korlátlanágát, akkor a szocialista alkotmányjogi felfogás talajára tévednénk vissza. E szemlélet tagadásával nem a normaszöveg figyelmen kívül hagyására, *contra legem* jogértelmezésre hívunk fel, hanem a III. Magyar Köztársaság Alkotmányához, annak szelleméhez leginkább illő értelmezés keresésére ösztönzünk. A pusztán hatalmi kétharmados szemléletet elvető, megfontolt és széles egyetértésen alapuló alkotmányozás követelményét fogalmazta meg egy ellenzéki képviselő is 1995-ben:

„Mindennemű alkotmánnyal szemben alapvető követelmény, hogy időálló legyen, és hogy a legszélesebb nemzeti elfogadottságot élvezze. Ilyennek kell lennie az alkotmányfejlődésünket integráló új alkotmánynak is. E követelmények pedig csak akkor eléghetők ki, hogyha az alkotmányozást sikerül a kisszerű politikai kérdésektől, hatalmi presztízsszempontoktól mentesíteni, ha sikerül a pillanatnyi politikai erőviszonyoktól függetleníteni és az alkotmányozás folyamatát a napi politika fölé emelni.”

Összefoglalva a fent írtakat: az alkotmányozás kérdését nem elég pusztán az eljárási feltételek meglétén keresztül vizsgálni. Az alkotmányosság nagyobb érték annál, semhogy kétharmadnyi képviselő (jó) szándékától függjön. Ezért az alkotmány módosításával vagy az ennél is nagyobb horderejű (új) alkotmányozással szemben minimális követelmény, hogy az eddigi alkotmányos gyakorlatra is tekintettel legyen. Ezen túlmenően az alkotmányozással szemben tartalmi követelmények is felvetődnek. Ezek a politikai filozófia világába tartoznak, és hosszabb kifejtést igényelnek – erre itt mélységeiben nem vállalkozhatunk. Csak utalunk arra, hogy ilyen tartalmi korlátnak tekintjük az emberi jogokat és a plurális demokráciát biztosító intézményeket. Másrészt felmerül egy felhatalmazási kérdés. Az országgyűlési választáson induló pártok tipikusan nem alkotmányozási, hanem kormányzási programmal indulnak, felhatalmazást is a kormányzásra

kapnak. Ez még akkor is igaz, ha az országgyűlési választásokon választjuk ki képviselőinket, akik később az alkotmánymódosításhoz szükséges többséget alkotják.

Ezek a kérdések még akkor is megkerülhetetlenek, ha közjogi kikényszerítés nem járul hozzájuk. A kormányzati felhatalmazáson túljeszkesedésnek, az alkotmányos gyakorlat figyelmen kívül hagyásának nem alkotmányjogi, hanem elsősorban politikai természetű következményei lehetnek.

AZ ALKOTMÁNY FENYEGETETTSÉGE

Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy az alkotmánymódosítás mai formai követelménye nem óvja kellőképpen az alkotmányt az egyoldalú, indokolatlan vagy elhamarkodott megváltoztatástól. A jelenlegi korlátok nem biztosítják, hogy alkotmánymódosításra csakis széles körű társadalmi-politikai konszenzus és kellő megfontoltság mellett kerüljön sor. A módosítás könnyedsége az alkotmánynak nemcsak a jelentőségét, hanem az egész jogrendszert meghatározó funkcióját is relativizálja. Az alkotmány nem közönséges törvény, hanem a jogrendszer fundamentuma, valamennyi jogforrás alkotmányosságának zsinórmértéke. Stabilitásának követelménye elégszer nem hangsúlyozható: ha maga a mérce könnyen változtatható, akkor a politikai cselekvéseknek nem az alkotmányban foglalt jogok és követelmények szabnak határt, hanem csakis a politikusok belátása, önmérséklete.

Az alkotmány fenyegetettsége, a fent megfogalmazott veszély közvetlensége empirikusan is jól alátámasztható. Az elmúlt húsz évből több olyan alkotmánymódosítási kísérletről is számot tudunk adni, amikor az Országgyűlés azért nyúlt az alkotmányhoz, mert nem tudott olyan, a szándékának megfelelő szabályozást alkotni, amely – vélhetően – ne akadt volna fenn az Alkotmánybíróság *alkotmányossági* szűrőjén. Ez a cinikus magatartás azt a tarthatatlan álláspontot sugallja, hogy egy alkotmányellenes jogszabály esetén mindössze annyi a teendő, hogy megváltoztassák az alkotmányt, következésképpen az

alkotmányosság kérdése egyszerű eljárási kérdéssé zülleszthető. Az alábbiakban három ilyen alkotmányellenes alkotmánymódosításra mutatunk rá.

Csaknem másfél évtizedre megtörte választási rendszerünk demokratikuságát az a sikeres, 1990-ben végrehajtott alkotmánymódosítás, amely elzárta a választáson (és a népszavazáson) való részvétel lehetőségétől a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárokat. Az alkotmánymódosítás pikantériája, hogy az Alkotmánybíróság 1990 márciusában alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a választójogi törvénynek azt a részét, amely a szavazás akadályozottnak tekintette a szavazás napján külföldön tartózkodó állampolgárokat. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az átmeneti külföldön tartózkodás a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem lehet akadálya az állampolgári jogok gyakorlásának. A megsemmisítés folytán azonban joghézag keletkezett, mivel a törvényben nem maradt rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok hogyan gyakorolhatják választási jogukat, ezért az Alkotmánybíróság felszólította az Országgyűlést, hogy – lehetőleg még az első szabad választások előtt – alkossa meg a vonatkozó szabályokat. A felszólításnak az Országgyűlés sajátos módon tett eleget: a szabályozás hiányát nem a választási törvény módosításával pótolta, hanem az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt törvényszöveget emelte alkotmányos szintre. Így maga az alkotmány mondta ki (egészen 2004-ig), hogy az aktív választójog gyakorlásának feltétele egyebek mellett az is, hogy a választópolgár a szavazás napján az ország területén tartózkodjék.

A másik két alkotmánykiegészítési kísérlet szerencsére eredménytelennek bizonyult. Közös jellemzőjük, hogy egyetlen (alapjog-korlátozó) huszár-vágással próbáltak feloldani olyan rendkívül nehéz megítélésű kérdéseket, amelyek évek óta nem jutottak nyugvópontra.

Az ügynökügy végére kívánt pontot tenni az a kísérlet, amely nem törvényi, hanem alkotmányi előírással minősítette volna nyilvánosnak az

állambiztonsági szolgálatokkal együttműködő személyek – törvényben meghatározott – személyes adatait. Kis János egy akkori tanulmányában az „elhibázott”, a „szégyenletesen végiggondolatlan” jelzővel illette a diszkriminatív, köztársasági alkotmányba nem illő, szövetszerű javaslatot. Ez a javaslat több precedensértékű alkotmánybírói tételt írt volna felül egy alkotmányi szintű alapjog korlátozásával.

A másik alkotmánymódosítás az alkotmányjog egyik legfontosabb kérdésében, a gyűlöletbeszéd témakörében vágta volna át a gordiuszi csomót. Az alkotmánymódosítás megnyitotta volna az utat a gyűlölködő, közösségek méltóságát sértő beszéd, valamint az emberiség elleni cselekmények tagadásának kriminalizálása előtt. A büntetőjogi szankcióban gondolkodó alkotmányozó csak azt tartotta szem előtt, hogy a tervezett Btk.-módosítás összhangba kerüljön az alkotmányszöveggel, de az alkotmány által közvetített értékrend-

del, a véleményszabadság sarokkövét jelentő tartalomsemlegességgel való összhangra már nem tartott igényt.

Kevesebb aggodalomra lenne ok, ha az alkotmánymódosítás eljárási szabályai szigorúbb alapokon állnának. Különös tekintettel arra, hogy alkotmányunk szerint az Országgyűlés kettős státusú: alkotmányozó és törvényhozó szerv – így úgy tűnhet, hogy az országgyűlési képviselők választásával alkotmányozókat is választunk, holott ez csak a nem megfelelő szabályozás következtében fellépő, látszati egybeesés.

Ami pedig a közeljövő alkotmányozási lehetőségeit illeti: a kétharmados többség adott; tartalma, célja és az eddigi gyakorlat kötelező a képviselőkre, még akkor is, ha nem áll mögöttük a közjogi kikényszerítés arzenálja. Mindemellett szem előtt tartandó, hogy az alkotmány mindenfajta megváltoztatását meggyőző érvel kell alátámasztani. Ilyen érvek szerintünk is szólhatnak szerkezeti, szimbolikus és tartalmi változtatások

mellett: ilyen lehet a rossz emlékké 1949-es „rendszer” lecserélése, a félrevezető struktúra átalakítása vagy a rossz alkotmánymódosítások kijavítása.

Egy teljesen új alkotmány megalkotásának processzusával szemben további két, alapvető követelmény támasztható. Az első deliberatív követelmény: a meggyőző érvek kellő alaposságú ismertetése, szabad ütköztetése. A második ok-okozati követelmény: ha az alaptörvény nem tudja ellátni funkcióját, esetleg a politikai közösség bajainak maga az alkotmány válik *okozójává*, akkor nincs akadálya, *ezen érvek alapján*, a változtatásnak.

A politikai közösség jogi alapjának megváltoztatását egy választási eredmény *önmagában* nem igazolhatja. Az októberi alkotmánnyal szemben a fenti követelményeknek megfelelő érvek a közvitákban eddig még nem hangzottak el.

■■■■■■■■■■ SZIGETI TAMÁS
■■■■■■■■■■ VISSY BEATRIX