DOMÁNY ANDRÁS

Még az alkotmány szövege sem biztos?

VISSZHANG - LIV. évfolyam 24. szám, 2010. június 18.

Hosszas habozás után szánom rá magam, hogy nem jogászként hozzászóljak egy olyan dologhoz, amelyről nálam sokkal nagyobb tudású szakemberek vitatkoznak. Azért teszem meg mégis, mert parlamenti tudósítóként 19 évig közelről figyeltem a törvényhozást, továbbá, mert az alkotmányozás most igen aktuális téma lett, az új kormány és parlamenti többsége egyik fő feladatául tűzte ki.

A laikusok számára talán meghökkentő, hogy jogászok vitatkoznak arról, benne van-e egy bizonyos pont a jelenlegi alkotmányunkban. A *Fundamentum* című szakfolyóirat 2009/3. számában Arató András írt a magyarországi „posztszuverén alkotmányozásról", illetve az alkotmánymódosítás lehetséges eljárásairól. Ennek kapcsán említi az alkotmány 24. § (5) bekezdését, amelyet az 1995. évi XLIV. törvény iktatott be, és amely az akkori, kicsire zsugorodott ellenzéknek tett gesztust azzal, hogy az új alaptörvény „előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat"-ot csak négyötödös többséggel lehessen elfogadni, az akkori kormánykoalíció a maga 72 százalékos többségével ehhez ne legyen elég. (Más kérdés, hogy végül az ellenzék zöme által támogatott irányelveket 1996-ban az MSZP belső viszálya buktatta meg, és emiatt kifutottak az időből, nem született új alkotmány.) Ennek az 1995-ös törvénynek a 2. §-a így szól: „E törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, és az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti." Nos, emiatt vitatott, hogy ez a bizonyos (5) bekezdés „él-e" még. Arató professzor - utalva arra, hogy a Házszabály ehhez kapcsolódó részei is ideiglenesek voltak - úgy foglalt állást, hogy igen: „De aminek volt értelme a Házszabály esetében, az teljesen abszurd az azt magában foglaló alkotmánymódosító szabály esetén. Mit gondoltak a megalkotói? Hogy a nagymértékű konszenzus nem olyan érték, amelyet a jövőben követni kellene, ha saját alkotmányozó erőfeszítéseik kudarcba fulladnának? Ha az erőfeszítést siker koronázza, az új alkotmány úgyis gondoskodott volna saját új módosító szabályáról, és akkor nincs szükség sunset klauzulára. De a siker nem volt előre elrendelve. A racionális választás melyik géniusza találta ki ezt az önkorlátozási formát, amely csak az akkori parlamentet, azaz saját magát kötötte, de az utána következőket nem? (...) Az időbeli lejáratot kikötő rendelkezések nyilvánvalóan csupán az 1995-1998 közötti Házszabály egyes rendelkezéseire, valamint az alkotmányt módosító törvényre alkalmazandók. A magyar jog meglehetősen technikai jellegű szabályai szerint az nem vonatkozik az alkotmány szövegére és az abban foglalt rendelkezésre, vagyis amíg »az új alkotmány megalkotásának eljárási szabályait nem szabályozza négyötöddel a Házszabály, addig nem lehet érvényesen új alkotmányt alkotni«. Így valójában megmagyarázható a 24. § (5) bekezdésének jelenléte az alkotmány legtöbb közreadott szövegében, köztük az Országgyűlés és az AB honlapján szereplő változatokban: bár a parlament nem kívánta, hogy ez a rendelkezés tovább éljen megbízatásának lejártát követően, ennek ellenére hatályban maradt."

Én ezt egyszerű gyakorlati megfontolások alapján látom másképp. A szerző és mindazok, akik szerint ez a hatályvesztés nem vonatkozik az alkotmányba beépült 24. § (5) bekezdésre - valóban ide tartoznak a CompLex Jogtár szerkesztői, és az ő révükön az országgyűlési honlapon szereplő alkotmányszövegben is benne van ez a bekezdés -, azok szerintem nem gondolják végig, hogy 1995-ben (éppen „a magyar jog meglehetősen technikai jellegű szabályai szerint"!) nem a mai felfogás érvényesült.

Ma a helyzet világos: minden olyan jogszabály, amely hatályos (vagy akár még nem hatályos, de már kihirdetett) jogszabályt módosít, rendelkezik saját hatályvesztéséről is. Általában a hatálybalépést követő napra tűzi ezt ki azon logika alapján, hogy egyetlen napi hatály elég, mert azalatt a módosítás beépül a módosítandó jogszabályba - és ott is marad! -, tehát a módosító jogszabállyal a továbbiakban fölösleges terhelni a hatályos normák gyűjteményét, mert ez arra kényszeríti a jogszabályalkotót, hogy időnként nagy

fáradsággal „nagytakarítást" tartson a szükségtelenné vált törvények, rendeletek között. Ez azt jelenti - bár ilyen példára hirtelen nem is emlékszem -, hogy ha az Országgyűlés egy korábbi jogszabály módosítását ideiglenesnek szánja, akkor a módosító törvény egy külön paragrafusával a módosítandó törvény zárórendelkezései közé be kell illesztenie annak a pontnak a hatályvesztési időpontját.

Csakhogy ez az értelmezés nem régi. A jogtárban úgy találtam, hogy a 2008. évi II. törvény az első, amely ilyen „önmegsemmisítő" (Arató András kifejezésével „sunset") záradékot tartalmaz. Korábban ilyen nem volt, és bizonyára nem csak én mint laikus tartottam lehetségesnek azt a másik felfogást, hogy egy módosító szabály hatályvesztése magának a módosításnak a hatályvesztését is jelenti, tehát visszaáll a módosítás előtti jogszabályszöveg. Persze döntés kérdése, hogy mit hogyan kell érteni, és ez a döntés 2007-ben megszületett. Ám 1995-ben tudtommal erről szó sem volt.

Ha végignézzük a korabeli, más törvényeket módosító törvényeket, ezek soha nem rendelkeztek saját maguk hatályának megszűnéséről. (Főleg nem egy három évvel későbbi időpontot megjelölve, aminek a 2008 óta érvényes megközelítésből, ha netán annak előfutárával lenne dolgunk, nem lenne értelme.) Vagyis teljesen biztos, hogy az akkori törvényhozók magának az alkotmány 24. § (5) bekezdésének a korlátozott idejű érvényességét kívánták elérni. Ezt igazolja az 1995. május 30-i rövid parlamenti vita is, amelyben többen utaltak arra, hogy már 1996-ban új alaptörvény születhet, Salamon László akkori MDF (ma KDNP)-képviselő pedig szinte válaszolt Arató András 14 évvel későbbi kérdésére, amikor egyedüliként említést tett a 2. §-ról, garancián a nyolcvanszázalékos egyetértés előírását értve: „Minthogy az említett garanciákat a kormánykoalíció az új alkotmány megszületéséig, illetve az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnéséig biztosítja az ellenzék részére, az alkotmánymódosító törvényjavaslat erre figyelemmel tartalmaz rendelkezést az alkotmánymódosítás tárgyát képező szabály hatályának megszűnésére." Mindennek alapján úgy vélem: a ma hatályos alkotmánynak valójában nincs 24. § (5) bekezdése. Egyébként pedig ha mégis van, az új kormánytöbbségnek nemcsak lehetősége (68 százalékos többsége) van a törlésére, hanem a jelek szerint ezt kész ellenzéki támogatás nélkül is megtenni. Ennyiben inkább elméleti, mint gyakorlati kérdés az, hogy az említett paragrafus létezik-e, de azért érdemes ezt tisztázni.