

SZAKÁLY ZSUZSA

*Az alkotmánymódosítási eljárás típusai
az Európai Unió tagállamaiban¹*

1. Bevezetés

Az alkotmánynak kiemelkedő szerepe van az adott állam működésében, beleértve „néhányat a legalapvetőbb társadalmi játékszabályok közül”.² Egy demokratikus ország működése az alkotmányába foglalt elveken alapul, ennek okán „a lehető legszélesebb körű demokratikus legitimitációt igényli, ami csak elképzelhető”.³ Az alkotmány speciális helyzete okán érthető, hogy elfogadásának és módosításának szabályai is különlegesek, mivel néha a társadalmi alapok frissítése is szükséges.⁴

Az Európai Unió tagállamainak (a továbbiakban: tagállamok) alkotmányai sokban különböznek egymástól, ennek ellenére céljuk közös: a lehető legmagasabb szinten védeni a jogállamiságot, a demokráciát és az emberi jogokat. Minden tagállamnak kartális alkotmánya van, kivéve az Egyesült Királyságot, ahol soha nem fogadtak el „alkotmány” elnevezésű normát.⁵

Ez a tanulmány az alkotmánymódosítás szabályait elemzi elsősorban, nem pedig egy teljesen új alkotmány elfogadására vonatkozó rendelkezéseket, mivel az új alkotmány elfogadási eljárásának vizsgálata más irányt adna a vizsgálódásnak. A két eljárási típus nemcsak jelentőségében, hanem a lehetséges megvalósítási módokban is különbözik egymástól. Az alkotmány minden ország működésében kiemelkedő jelentőségű, ezért övezi kiemelt figyelem nemcsak elfogadását, hanem módosítását is.

¹ Jelen munka alapját „*The Models of Constitutional Amendment in the Member States of the European Union*” című tanulmány képezte, mely a *European Legal Studies and Research, International Conference on PhD Students in Law, 7th Edition, Timisoara, 2015* című kötetben jelent meg.

² RASCH, BJORN ERIK– IONGLETON, ROGER D.: *Amendment Procedures and Constitutional Stability in Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, ROGER D. CONGLETON & BIRGITTA SWEDENBORG (szerk.), MIT Press, 2006, 538.

³ BLOUNT, JUSTIN, - SLKINS, ZACHARY - CINSBURG, TOM: *Does the Process of Constitution-making Matter? in: Comparative Constitutional Design*, TOM GINSBURG, (szerk.), University of Chicago, School of Law, Cambridge University Press, 2012, 36.

⁴ A változás lehetséges okai: LUTZ, DONALD S.: *Toward a Theory of Constitutional Amendment in: Responding to Imperfection, The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, SANFORD LEVISON, (szerk.), Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1995, 242.

⁵ Példának okáért: DICEY, ALBERT V.: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, a Magyar Tudományos Akadémia kiadása, 1902, Hornyánszky Viktor cs. és kir. udv. könyvnyomdája, 5-20. p.

A módosítás szempontjából nem mellőzhető, hogy az alkotmány egy dokumentumból áll-e – ez a legelterjedtebb –, vagy több különböző dokumentumból, mint például Csehországban vagy Svédországban. Egy új alkotmány elfogadása vagy az alkotmány módosítása mindig jelentős esemény, mivel komoly hatása lehet az állam és a társadalom működésére. „Továbbá, a módosítási eljárások hozzájárulhatnak az alkotmányos berendezkedés stabilitásának és tartósságának megerősítéséhez, ennek okán hatással lehetnek a közjóra, hogyha olyan elemeit, mint a konjunktúra, az egészség és a bizalom stabil közrendi intézmények védik.”⁶ Ez csak néhány ok, amelyek miatt ezen eljárások kiemelt figyelemben részesülnek, nemcsak az állampolgárok oldaláról, hanem más államok, valamint regionális és nemzetközi szervek részéről is.⁷

Formális és informális alkotmánymódosítási típusok is elkülöníthetők egymástól. Informális mód lehet például a kötőerővel rendelkező bírói értelmezés, az alkotmányos szokás, az alkotmányos kultúra,⁸ vagy az alkotmányos akadályok. Ezen alternatívák a vizsgálat tárgyán kívül esnek, mivel itt csak a formális alkotmánymódosítási típusok bemutatására lesz mód.

2. Alkotmányos stabilitás

Ha egy országban az alkotmány megváltoztatása mellett döntenek, mindenképpen figyelembe kell venni az alkotmánymódosításra vonatkozó formális szabályokat, mivel minden alkotmánynak saját, speciális szabályai vannak saját módosítására. Ezeket általában nem nehéz betartani, habár néha szinte lehetetlen megváltoztatni az alkotmányt éppen a benne foglalt szabályok miatt.⁹ A rugalmasság és stabilitás közötti megfelelő egyensúlyt nem könnyű megtalálni, mivel ez az egyensúly országról országra eltérő, figyelemmel az adott gazdasági, szociális és gazdasági helyzetre a módosítás idején.

Számos tanulmány foglalkozik a stabilitás kérdésével és formál véleményt az ideális egyensúlyról. Egyetértek *Rasch és Congleton* azon állításával, mely szerint: „egy demokratikus alkotmány módosítási eljárásának lehetővé kell tennie olyan reformokat, melyek széleskörű támogatással bírnak, anélkül, hogy alá-

⁶ RASCH - SONGLETON 2006, 537. p.

⁷ Mint például a magyar Alaptörvény elfogadási útjának esetében.

⁸ CDL-AD(2010)001 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report in Constitutional Amendment Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009) = Venice Commission Report 2010, 22-24. p.

⁹ Például az Egyesült Államok alkotmánya. Lásd: WILLIAMS, JERRE S: *Stability and Change in Constitutional Law*, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 17. 1963, 221-238, Denning, B. P.: *Means to Amend: Theories of Constitutional Change*, *Tennessee Law Review*, Vol. 65. 1997, 155-244. p.

ásnak a jelentőségét a fennálló gyakorlatnak a többségi érdek megvalósítása érdekében, miközben védik a kisebbségi érdekeket is”.¹⁰ Megoldást találni az adott helyzetre lehetséges, bár reménytelen vállalkozás keresni egy általános szabályt a kérdésre, mely tökéletes megoldással szolgál minden esetre, mivel már az európai országok között jelentős eltérések lelhetőek fel. Mivel minden országnak megvan a saját egyedi alkotmánya, emiatt minden országban sajátos egyensúly alakult ki az alkotmányos változás merevsége és rugalmassága között. Ha egy alkotmány túl merev vagy túl rugalmas, az könnyen problémához vezethet a társadalmi egyensúly terén is, azonban „a stabilitás ára a rugalmasság hiánya, és vice versa”,¹¹ ennek okán minden állam igyekszik megtalálni az arany középutat.

Nemcsak a kutatók és a jogalkotók érdeklődését keltette fel ez a kérdés, hanem a Velencei Bizottság is elfogadott egy jelentést az alkotmánymódosításról,¹² mely összefoglalta számos korábbi véleményének következtetéseit e kérdésben. Ez a munka megvizsgálta az egyensúly kérdését, kijelentve, hogy „komoly okokra vezethető vissza, hogy az alkotmányoknak miért kell relatíve merevnek lennie, és mégis megfelelően rugalmasnak ahhoz, hogy szükség esetén meg lehessen változtatni (...) A megfelelő egyensúly minden alkotmányos rendszerben megtalálható, figyelembe véve annak egyedi jellemzőit. Azonban a kiegyensúlyozásra irányuló cselekvések nem mindig sikeresek, tekintettel a vonatkozó mechanizmusok és az alapelvek általános értelmére.”¹³ Összegezve, nincs tökéletes megoldás minden esetre, azonban néhány irányvonalat fel lehet fedezni. Ehhez az egyik lehetséges út megvizsgálni az alkotmányokat, mintákat és hasonlóságokat keresve, modelleket létrehozva az alkotmány elfogadásának és módosításának módjára vonatkozóan.¹⁴

Jelen írásban csak az Európai Unió tagállamainak alkotmányait vizsgálom, a túl tág vizsgálódási kör a terjedelmi korlátok miatt nem tette volna lehetővé, hogy alapos legyen a vizsgálat.

¹⁰ RASCH - SONGLETON 2006, 539. p.

¹¹ SKAGEN E, KRISTIAN: *How Difficult Should it be to Amend Constitutional Laws? Scandinavian Studies in Law* 52: 2007, 85. p.

¹² CDL-AD(2010)001

¹³ CDL-AD(2010)001, 239.

¹⁴ Az alkotmányos változás határai már egy különálló kérdéskört alkotnak, lásd GATMAYTAN, DAN-TE B.: *Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change? Northwestern Interdisciplinary Law Review*, Vol. 3, Issue 1 (Spring 2010), 22-38 p., KELBLEY, CHARLES A.: *Are There Limits to Constitutional Change? Rawls on Comprehensive Doctrines, Unconstitutional Amendments, and the Basis of Equality*, *Fordham Law Review*, Vol. 72, 2004, 1487-1536. p., ROZNAI, YANIV: *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea*, *the American Journal of Comparative Law* Vol. 61. No. 3, 2013, 657-720. p., BARAK, AHARON: *Unconstitutional Constitutional Amendments*, *Israel Law Review* Vol. 44. 2011, 321-341. p.

3. Modellek

A tagállamok alkotmányainak módosításra vonatkozó szabályainak vizsgálata során kialakítottam egy rendszert az alkotmánymódosítás modelljeire, főleg az eljárási szempontok alapján. Számos tanulmány vizsgálta már az alkotmányos változás lehetséges módjait, így hasznát vettem nemcsak magyar,¹⁵ hanem külföldi kutatók munkájának is.¹⁶

Az alkotmánymódosítási eljárás típusai az általam kialakított rendszerben a következők:

- a) többségi rendszer (az országgyűlési képviselők többsége, akik szavaznak az alkotmánymódosításról);
- b) kétkamarás rendszer (a parlament mindkét házában el kell fogadnia az alkotmánymódosítást);
- c) kezdeményezés joga (ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítást a parlament előtt);
- d) késleltetési eljárások (időbeli szünet az alkotmánymódosítási eljárás során);
- e) alkotmányozó nemzetgyűlés (speciális testület az alkotmánymódosítási eljárásra);
- f) moratórium (alkotmánymódosítási tilalom egy meghatározott időtartamra vonatkozóan);
- g) népszavazás.

A legtöbb országban legalább kétféle eljárási eszköz használatos, néha ennél több is. A lényeges kérdés nem az, hogy elméletben mennyire szigorúak az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályok, hanem az, hogy a gyakorlatban mennyire nehezítik meg az alkotmány módosítását. Egy olyan eljárást, amely

¹⁵ KILÉNYI GÉZA: *Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk*, Jogtudományi Közlöny, 1996. (Vol. 51.) No. 3, 110-124. p., CHRONOWSKI NÓRA, – RRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: *Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által Közjogi Szemle 2010/4. 1-12. p.*

¹⁶ LIJPHART, AREND: *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, Chapter 12: *Constitutions Amendment Procedures and Judicial Review*, 237 p.; ELSTER, JON: *Ulysses Unbound: Constitutions as Constraints in: Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints by Jon Elster Cambridge University Press 2000, 101-104 p.*; SKAGEN 2007, 80 p.; HOLMES, STEPHEN – EUNSTEIN, CASS R.: *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe*, in: *Responding to Imperfection The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, SANFORD LEVISON, (szerk.), Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995, 293 p.; TSEBELIS, GEORGE: *Veto Players: How Political Institutions Work New York, Russel Sage Foundation and Princeton NJ: Princeton University Press, 2002. 302-322.*; BEZEMEK, CHRISTOPH: *Constitutional Core(s): Amendments, Entrenchments, Eternities and Beyond Prolegomena to a Theory of Normative Volatility, The Journal Jurisprudence, 2011, Vol. 11, 527. p.*

egy államban egyszerűen lefolytatható, lehetséges, hogy egy másikban szinte megvalósíthatatlan, tekintettel az alapjaiban eltérő társadalmi, szociális és gazdasági háttérre. Minden ország rendelkezik saját rendszerrel, figyelembe véve az adott ország speciális körülményeit,¹⁷ és ez hatással van az ország alkotmánymódosítási eljárási szabályaira.¹⁸

3.1. Többségi rendszer

A többségi rendszer kiemelkedő jelentőségű a demokratikus rendszerekben. A legtöbb parlament, amely a közvetett képviselet elvén alapul, valamilyen típusú többségi rendszerrel működik. Az általános törvények, amelyeket a parlament egyszerű többséggel szavaz meg, már elfogadásukban is eltérnek az alkotmánymódosítástól, mivel az alkotmánymódosítások elfogadása szinte mindig nagyobb fokú legitimitációt igényel, emiatt széleskörű – általában kétharmados – többség szükséges elfogadásához.

A fentiek alapján nem meglepő, hogy a huszonnyolc tagállam közül huszonhárom használja a többségi rendszer bizonyos fajtáit. A kivételek: Egyesült Királyság, Dánia, Írország és Svédország. Az Egyesült Királyság kivételessége érthető speciális alkotmányos környezete miatt, azonban a másik három ország már más szempontból különleges.

Írországban nincs speciális többségi szabály az alkotmánymódosításra, ám minden egyes alkotmánymódosítást népszavazással kell elfogadtatni. Ebben az esetben egyszerűbb elfogadtatni a Parlament (*Oireachtas*) két hazával az alkotmány módosítását, viszont sokkal nehezebb az eljárást sikeresen befejezni. Dániában és Svédországban más módosítási eszközök is segítik az eljárás stabilitását.

A parlamenti minősített többség klasszikusan kétharmada a választott képviselőknek, mely arányt tizenhárom tagállamban alkalmaznak.¹⁹ A kétharmados többséget négy tagállam használja más speciális többségi szabályokkal együtt.²⁰ A huszonnyolc tagállam közül tizenhét tehát elfogadja a kétharmados többségi eljárást az alkotmány módosításához. Ám a háromötödös minősített többség az általános szabály Csehországban, Görögországban, Spanyolországban és Szlovákiában. Ez az egyik választható lehetőség az alkotmánymódosításra Észtországban és Franciaországban, ugyanis bizonyos országokban többféle

¹⁷ Például, speciális körülmények voltak Kelet-Európa új demokráciáiban 1989 után. Lásd: HOLMES – SUNSTEIN 1995, 283. p.

¹⁸ Az alkotmánymódosítás USA-ban használatos, speciális értelemben vett jelentését nem vizsgálom, mivel az nem illik bele az európai uniós tagállamok alkotmánymódosításra vonatkozó modelljei közé.

¹⁹ Ausztria, Belgium, Horvátország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Magyarország, Németország, Portugália, Románia és Szlovénia.

²⁰ Bulgária, Ciprus, Finnország és Lengyelország.

módszer közül lehet választani a módosítási eljárás során, a konkrét esetnek megfelelően. Néhány országban a szükséges többségre vonatkozó szabályok megengedőbbek: például Olaszországban az abszolút többség is elengedő. Ezzel szemben néhány tagállamban a többségre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, hogy a kétharmados többségnél magasabb többséget követelnek meg az alkotmánymódosításhoz speciális esetekben (pl. sürgősség, az alkotmány előszövegének elfogadásához szükséges többség.)²¹

Amíg a leggyakrabban használt alkotmánymódosítási eszköz, szinte mindig kiegészítő eszközökkel együtt használják a módosítási eljárások során a többségi elvet. A kivételek Ciprus és Szlovákia, ahol a többségi rendszer az egyetlen kötőeleme az alkotmánymódosítási eljárásnak. Az egyik kiegészítő eszköz annak meghatározása, hogy ki kezdeményezheti az alkotmánymódosítási eljárást. Ez a módosítási eszköz létezik Horvátországban és Magyarországon. A parlament mindkét házában támogatása szükséges a többségi rendszer mellett Csehországban és Németországban. A többi tagállam ennél komplexebb alkotmánymódosítási eljárással rendelkezik. Ám a többségi rendszer önmagában is lehet merev alkotmányos rendszer alapja, amennyiben a szükséges többséget nem tudják biztosítani a kormányon levő erők.²²

3.2. Népszavazás

A legtöbb demokratikus országban – néhány igen fontos kivételtől eltekintve – ritkán használják ezt a módosítási eszközt, habár ez jelentős legitimációs eszköz annak érdekében, hogy az állampolgárok megismerhessék az alkotmánymódosítás szövegét. Az államok gyakorlata ebben a kérdésben széles határok között mozog. Néhány ország minden fontos esetében használja a népszavazást,²³ amíg más országok csak a legkritikább esetekben.²⁴

Ennek ellenére, a második leggyakoribb módosítási eszköz a népszavazás. A huszonnyolc tagállam közül tizennégy használja valamilyen módon ezt a módosítási eszközt.²⁵ A népszavazás Dániában, Írországban és Romániában kötelező eleme a módosítási eljárásnak. Bár ebben az esetben az is megtörténhet, hogy amennyiben egy nemzetközi egyezmény elfogadása népszavazások múlik, végül egy nemzetközi standard vagy kötelezettség – mely kötelező

²¹ Bulgária, Észtország és Finnország.

²² Ahogy az Ausztria esetében megfigyelhető. Lásd: BEZEMEK 2011, 529-530. p.

²³ Például Svájc.

²⁴ Pl. Németország esetében például csak egy kérdést lehet népszavazásra bocsátani: a tartományok területi beosztásának megváltoztatását. Németország Alaptörvénye: 29. cikk

²⁵ Ausztria, Dánia, Észtország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Olaszország, Románia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.

erővel képezi részét a belső jognak – szenved meg a következményeket. Elég csak a Lisszaboni Szerződésről tartott írásbeli népszavazás 2008-as esetére gondolni.²⁶ Nem ez volt az első, és valószínűleg nem is az utolsó alkalom, amikor egy népszavazás megnehezítette egy alkotmánymódosítás elfogadását. Ez általánosságban könnyen okozhat merevséget az alkotmányos rendszerben, ha a módosítási eljárás lefolytatása nem valósítható meg az alkotmányt módosítani kívánó politikai elit szándéka ellenére. Az alkotmánymódosítás speciális esetére vonatkoztatva a kijelentést, egyetértek *Lijpharttal*, aki szerint „ez lehetővé teszi az elégedetlen kisebbség számára, hogy kampányt indíthasson a bejelentett módosítás ellen”,²⁷ amelynek eredményeként akár egy fontos és szükséges alkotmánymódosítás maradhat el, ha elegendő támogatást tudnak szerezni.

Az összes többi tagállam csak speciális eljárásként tekint a népszavazásra, amelyet csak különleges esetben lehet igénybe venni. Például, a spanyol alkotmány szerint a Parlament (*Cortes Generales*) által elfogadott alkotmánymódosítást akkor kell népszavazásra bocsátani, ha mindkét ház képviselőinek együttese kezdeményezi ezt meghatározott időn belül.²⁸

Másik példa erre Luxemburg, ahol az alkotmánymódosítás első körben való elfogadása után szükséges egy második kör vagy egy népszavazás kiírása, amennyiben erre van igény. Ezt kezdeményezheti a „Képviselőház tagjainak több mint egynegyede vagy huszonötezer, a törvényhozói választások választói névjegyzékén szereplő választópolgár”.²⁹ A népszavazási eljárás speciális esete emellett még megtalálható a következő alkotmányokban: Ausztria, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Olaszország, Svédország és Szlovénia.

A népszavazási eljárás igénybevételének szükségessége jelentős visszahúzó erőt jelenthet az alkotmánymódosítási eljárás során,³⁰ amennyiben a társadalom mélyen megosztott az érintett kérdésben. Kompromisszum eléréséhez hónapokra vagy évekre is szükség lehet, miközben az adott módosítás elengedhetetlen az ország fejlődéséhez, vagy előfeltétele egy nemzetközi szervezethez való csatlakozásnak.

3.3. Kétkamarás rendszer

Nem minden tagállamnak van kétkamarás parlamentje, a kétkamarás parlamenttel rendelkező országok száma meghaladja az osztatlan parlamenttel rendelkezőkét. A második kamara léte köthető az adott állam történelmi hát-

²⁶ <http://www.theguardian.com/world/2008/jun/13/ireland> (2015. 03. 22.)

²⁷ LIJPHART 1999, 231. p.

²⁸ Spanyolország Alkotmánya 168. cikk (3)

²⁹ Luxemburg Alkotmánya 114. cikk

³⁰ LUTZ 1995, 254, 264. p.

teréhez, néha az ország mérete is lehet a kiváltó oka, vagy lehet, hogy az érintett politikai erők közötti megegyezés eredményeként jött létre.

Az alkotmánymódosítási eljárás során, a második kamara szerepe kiemelkedő, mivel képes lassítani, vagy ellehetetleníteni az egész eljárást. Az időtartam kulcskérdése az alkotmánymódosításnak, ennek jelentőségére érdemes visszatérni. A második kamara részvétele az eljárásban nélkülözhetetlen tizenkét tagállamban.³¹ Az egyetlen tagállam, mely két parlamenti kamarával rendelkezik, és a második kamarának nincs döntési jogköre az alkotmány módosítása során, Szlovénia.

A szlovén parlament két kamarája a Nemzetgyűlés és az Államtanács. Míg a Nemzetgyűlés dönt az alkotmány módosításáról, az Államtanács erre nem jogosult, ezáltal ez az egyetlen olyan második kamara a tagállamok közül, melynek nincs beleszólási joga az alkotmány módosításába.³² Az Államtanács szerepe 2013-ban változott meg. Ezt megelőzően joga volt bármely kérdésben népszavazást elrendelni, nem volt tiltott tárgykör. Az akkori szabályok szerint az Államtanácsnak alkotmánymódosítás esetén is joga volt népszavazást elrendelni. Azonban a szlovén alkotmányt módosították 2013-ban, az Államtanács elvesztette ezt a jogkörét, jelenleg speciális szabályok vonatkoznak a tiltott tárgykörökre.³³

Ebből következik, hogy ezáltal több idő jut a megfontolásra, ami hangsúlyozza az alkotmánymódosítás fontosságát, és „annál nagyobb a választópolgárok általi támogatása az alkotmányos reformnak, minél eltérőbb a két kamara összetétele”,³⁴ ezáltal nagyobb legitimitációt biztosítva az alkotmánynak.

3.4. Kezdeményezési jog

Az alkotmány módosítása mindig az adott ország valamilyen jelentős politikai, társadalmi vagy gazdasági kérdéséhez kötött. Az alkotmány módosításának szükségessége több forrásból is eredhet, azonban a *vox populi* nem mindig *vox dei*, ahogy azt az emberiség a történelem viharai során megtanulhatta. Talán ez az oka, hogy minden tagállamban korlátozott azoknak a köre, akik az alkotmánymódosítást kezdeményezhetik.

³¹ Ausztria, Belgium, Csehország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Litvánia, Németország, Olaszország, Románia és Spanyolország.

³² Szlovénia Alkotmánya 97. cikk (1) Az Államtanács: a) törvényeket kezdeményezhet a Nemzetgyűlésnél; b) véleményt nyilváníthat a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekről; c) kérheti, hogy a Nemzetgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon; d) vizsgálatot kérhet közérdekű ügyben a 93. cikk alapján. (2) A Nemzetgyűlés kérésére az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben. Amikor a Nemzetgyűlés kéri, az Államtanács köteles véleményt nyilvánítani egy konkrét ügyben.

³³ Szlovénia Alkotmánya 90. cikk

³⁴ RASCH - SONGLETON 2006, 544 p.

Amíg elméletben minden tagállam parlamenti képviselőinek jogában áll alkotmánymódosítást kezdeményezni – kivéve meghatározott esetekben –, néhány ország ezt a jogot más közhatalmi szerveknek, vagy akár az állampolgárok bizonyos csoportjának is megadja. A tagállamok közül tizenegy adott ilyen jogkört bizonyos állami szereplőknek.³⁵ Néhány alkotmány meghatározta, hogy a parlament tagjainak önálló kezdeményezése nem elég, csak bizonyos számú képviselő kezdeményezhet alkotmánymódosítást. Ez a szabály Bulgáriában, Észtországban, Görögországban, Horvátországban, Lengyelországban, Litvániában, Romániában és Szlovéniában. Néhány országban a köztársasági elnök is kezdeményezhet alkotmánymódosítást: Bulgária, Észtország, Franciaország (a miniszterelnök javasatára), Horvátország, Lengyelország, Magyarország és Románia tartozik ide. Másik mód, ha meghatározott számú választópolgárnak áll jogában kezdeményezni a módosítást. Ez a lehetőség szerepel Litvánia, Románia és Szlovénia alkotmányában. Néhány alkotmány megadja ezt a jogot a kormánynak is: Horvátország, Magyarország, Románia és Szlovénia. Magyarországon a parlamenti bizottságoknak is jogában áll alkotmánymódosítást kezdeményezni.³⁶ A román alkotmány speciális eljárást határoz meg a kezdeményezésre: „Az Alkotmány módosítását kezdeményezheti Románia Elnöke a kormány javaslatára, a képviselők vagy a szenátorok legalább egynegyede, valamint legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár.”³⁷

A fentiekből is látható, hogy az alkotmánymódosítást kezdeményezők körére is speciális szabályok vonatkoznak. Ha például a kezdeményezés a köztársasági elnöktől származik, minden bizonnyal több figyelmet fog kapni, mint egy általános törvénymódosítási javaslat, melyet egy országgyűlési képviselő kezdeményezett. Az eljárás nyilvánossága kiemelkedő jelentőségű annak elfogadottsága miatt. A módosítási eljárás legelső lépésétől szükséges, hogy az nyilvános legyen, mivel az növeli a legitimitációt, ami elengedhetetlen az alkotmányos stabilitás fenntartásához.

3.5. Késleltetési eljárások

Az időnek kiemelkedő jelentősége van az alkotmány elfogadása vagy módosítása során.³⁸ Az alkotmánymódosítás kezdeményezőinek minden lehetséges okot és következményt figyelembe kell venni annak érdekében, hogy minél

³⁵ Bulgária, Észtország, Franciaország, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Németország, Portugália, Románia és Szlovénia.

³⁶ Magyarország Alaptörvénye 5 cikk

³⁷ Románia Alkotmánya 150. cikk

³⁸ BLOUNT – OLKINS – KINSBURG 2012, 41. p.

szélesebb körben elfogadott megoldást találjanak. A hosszabb időtartam elviekben alkalmas arra, hogy növelje az eljárás legitimitációját, ahogy ez a második kamarák esetében is látható volt. Tizenkét tagállam alkotmánya tartalmaz valamilyen időmúlásra vonatkozó rendelkezést az alkotmánymódosítási eljárással kapcsolatban. Két késleltetési eljárás között tettem különbséget:

- a) többszöri vita vagy
- b) több parlamenti ciklus szükséges a módosítás elfogadásához.

Mindkét eljárás lehetővé teszi, hogy a módosítást bizonyos idő eltelte után fogadhassák csak el, ennek segítségével pedig valamilyen szinten el lehet határolódni a politikai és jogi kérdésektől, amelyek a módosítás során felvetődtek, és a társadalomnak, valamint a politikusoknak is lehetősége nyílik objektívebben vizsgálni a kérdést. A többszöri vita szerepel Bulgária, Észtország, Litvánia, Luxemburg és Málta alkotmányában. Bulgáriában „A Nemzetgyűlés az ezirányú javaslatot annak beérkezésétől számított legkorábban egy hónap és legkésőbb három hónap letelével tárgyalja meg.”³⁹ és három sikeres szavazás szükséges három különböző napon. Észtországban három olvasat szükséges a parlament előtt „az első és a második olvasat között legalább három hónap, a második olvasat és a harmadik olvasat között legalább egy hónap telik el.”⁴⁰ Litvániában két olvasat és szavazás szükséges, egy-három hónapos időintervallumokkal.⁴¹

A késleltetési eljárás másik típusa a közbeékelődő országgyűlési választás (ahogy azt a Velencei Bizottság fogalmazta meg).⁴² Ez az eljárás használatos Belgiumban, Dániában, Észtországban, Finnországban, Görögországban, Hollandiában és Svédországban. Két altípusra lehet osztani:

- a) ha az alkotmánymódosítás pontos szövegéről szavaz két parlament vagy
- b) az első parlament csak a módosítás alapelveiről szavaz.

A két parlament általi elfogadás sohasem egyszerű, az alkotmány merevségéhez vezethet ez az eljárási eszköz, bár a két altípus között jelentős különbség lehet. Egyszerűbb az alkotmány módosítása, ha első körben csak a módosítás alapelveit kell meghatározni, nem pedig a konkrét szöveget. Azonban Dániában, Észtországban, Finnországban és Svédországban a módosítás pontos szövegét kell két parlamentnek elfogadnia bármilyen változás nélkül.

Ez a késleltetési mechanizmus nemcsak az állampolgároknak, hanem a parlament tagjainak is lehetőséget biztosít arra, hogy alaposan megfontolják a módosítást. Amíg az állampolgárok megismerkedhetnek a politikai pártok

³⁹ Bulgária Alkotmánya 154. cikk

⁴⁰ Észtország Alkotmánya 163. cikk

⁴¹ Litvánia Alkotmánya 148. cikk

⁴² CDL-AD(2010)001, 42.

álláspontjával, addig a pártoknak is van idejük részletesen átgondolni a döntésük következményeit. Ez az eljárás erős védelmezője lehet az alkotmány eredeti szövegének, mivel minden alkotmánymódosítást kezdeményező politikai pártnak számolnia kell azzal a veszéllyel, hogy az eljárás közepén tartott parlamenti választás befolyásuk csökkenéséhez vezethet, amelynek eredményeként akár az alkotmánymódosítás is kudarcba fulladhat, ami adott esetben káros hatással lehet az egész alkotmányos rendszerre.

3.6. Moratórium

A moratóriummal az alkotmányozók célja, hogy óvják az alkotmányos stabilitást; konkrétan, hogy megakadályozzák a túl gyakori alkotmánymódosításokat, melyek csökkenthetik az erejét, valamint a tiszteletét is az adott ország legfontosabb jogi dokumentumának. Ez az eszköz lehetővé teszi a megfelelő felkészülést a résztvevők számára.

A moratórium négy tagállamban használatos: Észtország, Görögország, Litvánia és Portugália. Ezek az országok úgy döntöttek, hogy kizárják az alkotmány túl gyakori módosításának lehetőségét. A moratórium időtartama egy év Észtországban és Litvániában, öt év Görögországban és Portugáliában. Azonban ezt elkerülendő, a portugál alkotmány rendelkezése szerint a parlament négyötödös többséggel határozhat úgy, hogy bármikor módosíthatja az alkotmányt.⁴³ Ha az alkotmányt akár minden hónapban megváltoztatják, nem képes betölteni feladatát: szilárd alapot biztosítani az állam működésének. Hogy lehetne stabil egy kormányzati rendszer, ha alapját folyton változtatják? Nem vagyok az alkotmánymódosítás ellenzője, a túl szigorú szabályok is az adott rendszer fejlődése ellen hathatnak. Azonban a túl extrém megoldások mindig fenyegetik a hatalommegosztás és a jogállam elvének érvényesülését a jogrendszerben.

Ha az alkotmány módosításának lehetősége is kizárt legalább egy éves időtartamra, az alkotmánymódosítás kezdeményezői kétszer is meggondolják az eljárás megindítását, és ez a tudatosság elengedhetetlen egy olyan fontos eljárás során, mint az alkotmány módosítása. A moratórium jó eszköze lehet annak, hogy több megfontoltságot és türelmet legyenek kénytelenek tanúsítani az alkotmány módosításának kezdeményezői. Azonban azt is figyelembe kell venni, hogyha valamilyen alapvető politikai, társadalmi vagy gazdasági változás történik a moratórium ideje alatt, amelyre az alkotmánynak reagálnia kellene, akkor ezek a szükséges módosítások hosszú ideig nem történhetnek meg a moratórium miatt.

⁴³ Portugália Alkotmánya 248. cikk

3.7. Alkotmányozó nemzetgyűlés

Új alkotmány elfogadása általában valamilyen kiemelkedő pillanathoz köthető az adott ország történelmében, mint például egy forradalom kitörése vagy egy új hatalmi berendezkedés kezdete. Az alkotmány módosítása is kapcsolódhat fontos alkotmányos pillanathoz, például az Európai Unióhoz való csatlakozás esete, vagy az azonos neműek házasságát lehetővé tevő szabályozás elfogadása.

Amíg a múltban elég népszerű volt az alkotmányozó nemzetgyűlés használata, manapság ez a legkevésbé elterjedt eszköz a tagállamok alkotmányában. Nincs olyan tagállami alkotmány, ahol az alkotmányozó nemzetgyűlés kellene a módosítás elfogadásához. Alkotmányozó nemzetgyűlés tartásának lehetősége megtalálható Bulgária és Spanyolország alkotmányában. Bulgáriában a Nemzetgyűlés funkcionál parlamentként, elfogadhatja az alkotmány módosításait néhány kivétellel. A tiltott tárgykörökben való alkotmány módosítás és egy teljesen új alkotmány elfogadása – egyebek mellett – a Nagy Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik.⁴⁴ Spanyolországban, ha nem fogadja el mindkét parlamenti ház háromötödös többsége az alkotmány módosítását, Közös Bizottságot hoznak létre alkotmány szövegének kidolgozására. Célját tekintve ez minősülhet alkotmányozó nemzetgyűlésnek.⁴⁵

Ugyanakkor ezek a testületek nem szükséges elemei az alkotmány módosításának, csak speciális esetekben. Bár régen sokkal komolyabb jelentősége volt, napjainkban már minimális szerepe van az alkotmányozó nemzetgyűlésnek. Ez talán a bizalom kérdésére vezethető vissza. Az állampolgárok megbíznak a parlament tagjaiban, akiket ők választottak érdekeik képviselőire, de nincs kapcsolatuk egy olyan független testülettel, melynek nincs demokratikus legitimitása. A legelterjedtebb módosítási eszközök a többségi rendszer és a népszavazás. Mindkettő kötődik a népszuverenitás elméletéhez, amíg az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjait nem mindig az állampolgárok választják meg.

A vizsgált esetekben, az alkotmányozó nemzetgyűlések kapcsolatban vannak a parlamenttel. Bulgáriában ugyanolyan módon választják tagjait, mint a parlamenti képviselőket, Spanyolországban pedig a Közös Bizottság mindkét ház tagjai közül választott képviselőkből áll. Bár manapság nem divatos az

⁴⁴ Bulgária Alkotmánya 158. cikk A Nagy Nemzetgyűlés:

1. új Alkotmányt fogad el;
2. dönt a Bolgár Köztársaság területének módosításáról és ratifikálja az ilyen módosítást előírányzó nemzetközi szerződéseket;
3. dönt az államfelépítés és az államigazgatás formájának megváltoztatásáról;
4. dönt az Alkotmány 5. cikke (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;
5. dönt az Alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.

⁴⁵ Spanyol Alkotmány 167. cikk

alkotmányozó nemzetgyűlés intézményének használata, a jövőben még lehet reneszánsza ennek az eszköznek, ha kívánatosabbá válik egy olyan független testület szerepe az alkotmány elfogadása és módosítása során, mely nem kapcsolódik az adott ország napi politikai helyzetéhez.

4. Összegzés

A jelen írásban az alkotmány módosításának eszközeit vizsgáltam, tekintettel az alkotmányok stabilitásának kérdésére is. Ennek során létrehoztam egy osztályozási rendszert a különböző eszközök megjelenésének értékelésére, arra alapítva, hogy milyen és hány alkotmánymódosítási eszközt használ az adott ország – egy eszköz egy pontot ér. Figyelembe véve ezt, a szlovák alkotmányt a legkönnyebb módosítani, mivel ehhez háromötödös parlamenti többség elegendő, és nincs más módosítási eszköz az alkotmányba foglalva, tehát egy pontos. A második legegyszerűbb módosítási eljárás a ciprusi: a szükséges parlamenti többség kétharmados, és e mellett külön el kell fogadnia a módosítást a görög és a török nemzetiségű képviselőknek is.

A legáltalánosabb eredmény a kétpontos: tizenegy alkotmány használ kétféle különböző módosítási eszközt az alkotmánymódosítás során.⁴⁶ Ausztria, Luxemburg, Olaszország, Portugália, Svédország és Szlovénia alkotmánya mellé a hármas értéket rendeltem az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályaik alapján. Szintén hat ország: Bulgária, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Románia és Spanyolország mellé négy pontot írhatunk.

A legnehezebben módosítható, tehát a legmerevebb alkotmánnyal Litvánia rendelkezik, mivel hatpontos, vagyis alkotmánya hatféle módosítási eszköz alkalmazását írja elő (csak az alkotmányozó nemzetgyűlés nem szerepel a szabályok között). A második legmerevebb alkotmány Észtországé, öt ponttal. Az a különbség a két ország alkotmánya között, hogy az észt parlamentnek nincs második kamarája, a többi módosítási eszköz ugyanaz. Nem található olyan alkotmány a tagállamok között, mely mind a hét módosítási eszköz együttes alkalmazását előírná, egyik alkotmányozó sem érezte szükségét minden lehetséges módon nehezíteni az alkotmány módosítását.

Egy alkotmány merevsége persze nem garancia arra nézve, hogy valóban hosszú ideig lesz hatályban, mivel „minden alkotmányos rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy alkalmazkodjon a jövő változásaihoz, anélkül, hogy feláldozná szerepét mint a modern alkotmányos állam és az emberi jogok alapja”.⁴⁷

⁴⁶ Belgium, Csehország, Dánia, Finnország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Magyarország, Málta és Németország.

⁴⁷ BEKINK, BERNARD: *Balancing constitutional stability and flexibility: An evaluation of the constitutional amendment procedures*, *Journal of South African Law*, Vol. 2004, Issue 4 (2004), 672. p.

Az alkotmány módosításának lehetnek más útjai is, pl. a bírói esetjog, ahogy ezt az Egyesült Államok alkotmányos hagyománya is példázza. Másfelől, ha nincs valódi lehetőség az alkotmány megváltoztatására, az elveszítheti legitimitációját az állampolgárok szemében.

Az egyes államok között nagy eltérések mutatkoznak, és azt is szükséges figyelembe venni, hogy, „a túl könnyű eljárás, mely nem választja el megfelelően egymástól az egyszerű jogalkotást és az alkotmány elfogadását és módosítását, és ezáltal megsérti a magasabb szintű egyetértés szükségességének elvét, lealacsonyítja a népszuverenitás eszméjét. A túl nehézkes eljárás viszont ellenkezik a szükséges hibák javításának szükségességével, emberi tévedhetetlenséget feltételezve, megakadályozva a hatásos segítséget a népszuverenitás érvényesülésének, amennyiben arra szükség mutatkozik.”⁴⁸ Az a tény, hogy egy ország alkotmányát viszonylag könnyű vagy nehéz módosítani, nem jelenti azt minden esetben, hogy az káros is a konkrét ország vonatkozásában. Találhatunk olyan alkotmányt, melyet viszonylag könnyű módosítani, azonban elképzelhető, hogy nem volt még soha komoly igény az alkotmány módosítására, mivel nem történt az adott ország alkotmányos rendjében ehhez szükséges mértékű változás évtizedeken át, ezért stabil az alaptörvény. Másfelől, ha egy ország alkotmányát nehéz megváltoztatni, miközben alapvető változások történnek az adott ország alkotmányos rendszerében, az alkotmánymódosítás informális útjai (pl. bírói felülvizsgálat) kerülnek az előtérbe, hogy megerősítsék az alkotmányos rendszert.

Egyetértve Lutzal, miszerint „felfedezhető egy egészséges” minta, ahol az alkotmány rendszeresen, de olyan mértékben kerül megváltoztatásra, hogy lépést tudjon tartani a változásokkal”,⁴⁹ hozzátéve, hogy az adott ország egyedi körülményei mindig kiemelkedő jelentőségűek az alkotmánymódosítás megvalósítása során. Miután egy alkotmány hatályba lép, csak az idő mutatja majd meg, hogy milyen stabil. A „gazdasági, politikai és kulturális körülmények, valamint a megoldatlan problémák hatása bármely adott időpontban”⁵⁰ jelzik, hogy „milyen sokáig maradhat hatályban egy alkotmány” módosítások vagy új alkotmány elfogadása nélkül.⁵¹ Az egyik ilyen faktor az „alkotmányos szerencse”, az az elem, amely az alkotmány kidolgozóinak hatáskörén kívül esik.⁵²

⁴⁸ LUTZ 1995, 240. p.

⁴⁹ LUTZ 1995, 262 p.

⁵⁰ RASCH - SONGLETON 2006, 548. p.

⁵¹ Más szemszögből: „minél öregebb az alkotmány, annál több lehetőség van alkotmányos változás mellett fellépni a társadalmi körülményekre és egyetértésre hivatkozva,”. DIXON, ROSALIND: *Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective, the University of Chicago Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, 347, May 2011, 106. p.*

⁵² BLOUNT – OLKINS – KINSBURG 2012, 43. p.

A vizsgált állam demokratikus stabilitása is jelentős lehet az alkotmány módosításának szempontjából.⁵³ A vizsgált tendenciák azt mutatják, hogy az „arany középút” országról országra eltérő, már a tagállamok esetében is. A „nem demokratikus” országok kérdése ettől igencsak különböző, eltérő problémákkal.⁵⁴

Az Európai Unió demokratikus alapelvei meghúzzák a tagállamok számára a határokat ebben a kérdésben. Az általános európai alkotmányos standardok megkötik a tagállamok kezét, védve alkotmányos értékeit, ám annak módosítai már egy újabb írásban kaphatnak helyet.

⁵³ Például a török Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egyetemeken való fejkendő-viselés veszélyezteti a demokráciát, mivel az egész alkotmányos rendszer szenzitív az országban. Lásd ROZNAI, YANIV – NOLCU, SORKUN: *An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*, I-CON (2012) Vol. 110. No. 1, 186-189. p.

⁵⁴ GATMAYTAN 2010, 23-25. p.