

Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon

Akadémiai doktori értekezés tézisei

Drinóczi Tímea

Pécs 2015

Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon

Akadémiai doktori értekezés tézisei

Az értekezésben az alkotmányos demokrácia alkotmányos párbeszédével leírható, többszintű alkotmányosságban is megnyilvánuló működési mechanizmusait vizsgálom Magyarországon az alkotmányos párbeszédre, az állami szuverenitásra és a hatalommegosztásra vonatkozó elméleti alapvetések felvázolását követően.

A Tézisfüzetben először ismertetem a vizsgálat indokoltságát, tárgyát és módszerét, majd röviden összegzem a kutatási eredményeimet.

I. A vizsgálat indokoltsága, tárgya és módszere

1. A magyar alkotmányfejlődés 2010-től kezdődően egyre intenzívebbé és változatosabbá vált. A 2010-ben és 2014-ben tartott két országgyűlési képviselőválasztás is alkotmányos, kétharmados többséget eredményezett, ami maga után vont több, alkotmányos berendezkedést érintő változást. A kétharmados többség a 2011 év végéig hatályos Alkotmány több rendelkezését jelentős mértékben megváltoztatta, és egyoldalú, nem inkluzív alkotmányozásba kezdett, majd elfogadta az új Alaptörvényt, amelyet később ötször módosított. Ezeket az alkotmányozási és alkotmánymódosítási folyamatokat jelentős nemzetközi figyelem és vita övezte, amelyet az alkotmányozó többség – a politikai kommunikáció szintjén – lényegében kikért magának. Az alkotmányozó új jogforrási formaként, mintegy az alkotmány részének tekintette az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit, amelynek alkotmányosan megkérdőjelezhető jellege és tartalma végül alkotmányellenességének kimondásához vezetett. Az alkotmányozás során több olyan jogszabály is született, amelyeket az Alkotmánybíróság megsemmisített, majd ennek ellenére – vagy éppen ezért – az alkotmánymódosító hatalom ezeket az Alaptörvény részévé tette, csökkentve ezzel az alapjog-védelem már elért szintjét, illetve az alkotmány normativitását. Az alkotmány- és Alaptörvény-módosítások – amellet, hogy átalakították az Alkotmánybíróság hatáskörének súlypontját, és azt jellemzően hátrányosan is érintették – olyan alkotmánybírákkal növelték a testület létszámát, akiket nem konszenzussal jelöltek, és akik az Alkotmánybíróság működésében minőségi változást eredményeztek. Ennek következtében egyre több olyan döntés is születik, amelyek ellen alkotmányos alapon igazoltan érvelni lehet, illetve amelynek eredményeként új – eddig hazánkban még fel nem merült – megoldások iránti igény fogalmazódhat meg.

2. Mindezek a 2010 és 2014 közötti folyamatok a magyar alkotmányjog-tudományban és a segédtudományaiban is vitákat váltottak ki. A változások megértésére és értékelésére különféle értelmezések születtek, illetve olyan új alkotmányjogi témák bukkantak fel és érvek jelentek meg, amelyek korábban ennyire élénken nem voltak jelen az alkotmányjogi kutatásokban. Ezeknek a magyar irodalomban újonnan és hangsúlyosan felmerülő témáknak alapvetően három fő fókusza van. Az egyik a magyar alkotmányos folyamatoknak és a kialakuló közjogi berendezkedésnek a *jogi és a – véleményem szerint helytelenül – politikai alkotmányosság szempontjából való leírása és értelmezése*, amely szoros összefüggést mutat a többszintű alkotmányossággal. A másik az *alkotmányellenes alkotmánymódosításokra* vonatkozóan kibontakozó szakirodalmi vita, amellyel összefüggésben szerzők elkezdtek foglalkozni a visszaéléses vagy alkotmányrontó alkotmányozás témakörével is. A harmadik témaként említendőek azok a kutatások, amelyek arra koncentrálnak, hogy a magyar

Alkotmánybíróság a döntéseiben, a megközelítéseiben, az alkalmazott tesztjeiben és egyes alkotmányi fogalmak (alapelvek, célok, alapjogok, stb.) meghatározásában *hogyan alkalmazkodott a megváltozott jogi és politikai körülményekhez*, figyelembe véve egyrészt az új alkotmányi szöveget, másrészt a konszenzussal és az a nélkül megválasztott alkotmánybírák közti, az alkotmányfelfogásukban megnyilvánuló, és az alkotmánybíráskodás lényegére irányuló nézetbeli különbséget.

3. A *közös pont* a fentiekben az, hogy mindegyik, eltérő megközelítésben ugyan, de a döntéshozatalnak – legyen az jogalkotói aktus vagy alkotmánybíróági értelmezés – a vizsgálatára irányul. Az alkotmányos demokrácia döntéshozatali eljárása a 21. század integrációiban szükségszerűen és de facto többszereplős folyamat, amely leírható az alkotmányos párbeszéd metaforájával. Az alkotmányos párbeszéd – a vonatkozó szakirodalmon alapulóan – az impliciten vagy expliciten gyakorolt kommunikációkban nyilvánul meg két vagy több olyan aktor között, akik viszonya mellérendeltségen alapszik. Ezeknek az interakcióknak a célja a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom megtalálása, ami eljárási szempontból magában foglalhatja az alkotmányértelmezésre, az alkotmányszövegezésre, a módosításra, illetve felülvizsgálatra irányuló gyakorlatot és annak fejlesztését is. Az alkotmányos párbeszéd koncepciója tehát a 2010-2014 között zajló magyar alkotmányos folyamatok több szempontú, újszerű megközelítését és értelmezését is ígérheti a fogalom eltérő felhasználásával és alkalmazásával.

4. Az *alkotmányos párbeszéd normatív* fogalma segíthet megérteni az alkotmányos párbeszéd tényleges működési mechanizmusait, hatásait és problémáit az alkotmányos demokráciában, illetve rámutathat arra, hogy az alkotmányos párbeszéd mennyiben tud választ vagy megoldást adni a detektált problémákra. E megközelítés alapja, hogy meghatározzuk: ha az alkotmányos demokrácia döntéshozatalára párbeszédként tekintünk, ebben a döntéshozatali folyamatban kit és milyen szerepben szeretnénk látni. Az alkotmányos párbeszéd ilyen alkalmazásához az alkotmányos párbeszéd-elméletek tanulmányozása jelenti azt az alapot, amelyekből kidolgozható az a normatív fogalom, ami a magyar alkotmányos párbeszéd tényleges működési mechanizmusai, hatásai és problémái vizsgálatának viszonyítási pontja lehet.

Az alkotmányos párbeszéd *tényleges működési mechanizmusai* akkor válnak láthatóvá, ha arra koncentrálunk: amennyiben az alkotmányos demokrácia döntéshozatalára párbeszédként tekintünk, mit tapasztalunk az adott államban. Magyarországon ehhez az alkotmánymódosításokat, az alkotmányozási eljárást, az Alaptörvény-módosításoknak az okait és eredményeit, illetve az alapvető jogok esetében a releváns döntéshozatali eljárásban, valamint általában a jogalkotási eljárásban megnyilvánuló interakciók leírását végezhetjük el. Ez a leíró vagy *empirikus vizsgálat* azzal az eredménnyel is jár, hogy megmutatkozik az alkotmányos párbeszéd hatása. E *hatás* egyrészt az adott alkotmányi jelentés aktuális meghatározásában jelentkezik, másrészt segít megérteni az állami szuverenitás fogalmát, és így hatással lehet annak alakulására is, mivel az alkotmányos párbeszéd (empirikus vizsgálata) magyarázatot adhat a politikai döntéshozatal (állami főhatalom) gyakorlásának megváltozott voltára. Harmadrészt, ha a döntéshozatalra párbeszédként tekintünk, akkor annak hatása megjelenik a politikai döntéshozó és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolat alakulásában is. Ebből pedig következtetéseket lehet levonni a konstituált hatalmak – az alkotmánymódosító és a törvényhozó, illetve az alkotmánybíráskodás – közötti hatalommegosztás működési mechanizmusaira is. Végül, az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmának alkalmazása rámutathat néhány, a jogalkotási eljárásban és annak alkotmánybíróági felülvizsgálatában megjelenő hiányosságra vagy problémára. Ha tehát az *alkotmányos párbeszéd hatásait* vizsgáljuk, akkor az alkotmányos párbeszédet *módszerként*

alkalmazzuk, és arra keressük a választ, hogy milyen párbeszédelemeknek milyen hatásuk lehet. Amennyiben tehát az alkotmányos párbeszédnek a magyar alkotmányos átalakulásra vonatkozó hatását nézzük, és figyelembe vesszük az elmúlt négy év kutatási irányait is, akkor a következőket tapasztalhatjuk. Ha a párbeszédet az említett konstituált hatalmak között vizsgáljuk, akkor annak eredmény-orientált hatása az egyes alkotmányi tartalmak jelentésének adott időpillanatban történő meghatározása, és annak értékelése, hogy jelentkezik-e az alapjogok védelmi szintjében változás. Ugyanennek a működési mechanizmus-orientált hatása az, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosításra vonatkozó álláspontokon keresztül értékelhetővé és körülhatárolhatóbbá válnak az alkotmánymódosító és az alkotmánybíráskodás közti hatalommegosztás jellemzői, illetve láthatóak lesznek az alkotmánybírássággal kapcsolatos eltérő felfogások. Ha az alkotmányos párbeszédet az olyan többszintű döntéshozatali modellben vizsgáljuk, amelynek célja az alkotmányi tartalom feltárása, akkor e tényleges helyzet hatása az lehet, hogy a magyar alkotmányjog-tudományban megjelenik a felismerés: az állami szuverenitás és a főhatalom fogalma körül zavar van. Az alkotmányos párbeszéd értelmezhető az alkotmányos demokrácia jogalkotó hatalma és nép között is. Az ilyen interakció célja – amellettt hogy segíthet az alkotmányi tartalom lehető legjobb megfogalmazásában – az, hogy a nép – pontosabban: a politikai döntéshozókön kívül mások – bevonását biztosítsa a jogalkotási eljárásba, amely hatással lehet a jogalkotási eljárás minőségének megítélésére is.

Ha az alkotmányos párbeszéd magyarországi tényleges működési mechanizmusát és hatását leírtuk, megértettük és összevetettük az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmával és annak elemeivel, néhány problémás vonás érzékelhetővé válik, de néhány hiányosság e vizsgálatból függetlenül is felszínre kerülhet. Ekkor pedig – az alkotmányos párbeszédet újra *módszerként* alkalmazva – az vizsgálándó, hogy az alkotmányos párbeszéd alkalmazása *hogyan és mennyiben tud megoldást vagy választ adni* a felmerülő hiányosságokra vagy problémákra. Példaként említhető egyrészt az a magyar helyzet, amikor a kialakított alkotmányi jelentés vagy az alkalmazott eljárás nem illeszkedik az alkotmányos demokráciák alkotmányosságra vonatkozó felfogásába, mivel az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás közötti alkotmányos szervek együttműködésén alapuló kapcsolatának egyensúlya a sorozatos felülbírálatok (alkotmányrontó alkotmánymódosítások vagy visszaéléses alkotmányozás) miatt megtört. Az alkotmányos illeszkedés és az egyensúly visszaállításának egyik kulcsa a *kapcsolat újradefiniálása lehet*, ami megmutatkozhat annak eldöntésében, hogy a döntéshozatalban kié az utolsó szó (alkotmányellenes alkotmánymódosításokra vonatkozó vita ideiglenes eldöntése). A másik megoldás a többszintű alkotmányosság képében mutatkozhat meg, amely az alkotmányos demokráciák értékei és eredményei fenntartása érdekében új, párbeszéden alapuló mechanizmust – pl. új jogállami keretet – tervezhet. Ez további kérdést vet fel: alkalmas-e az új mechanizmus arra, hogy az alkotmányos párbeszéd módszerével a problémákat orvosolja. Ide tartozhat másrészt az állami szuverenitás és a főhatalom *fogalma újraértelmezésének igénye*, aminek eredményeképpen kialakulhat az alkotmányos párbeszéd valóságát is figyelembe vevő, új megközelítésű állami szuverenitás és főhatalom fogalom, amelyhez az alkotmánybírási gyakorlat is igazodhat. Harmadrészt megemlítendő a fentebb már szintén jelzett probléma, hogy a magyar jogalkotó nem biztosít megfelelő részvételt a jogalkotási (alkotmányozási) eljárásokban, a jogalkotó sorozatosan nem tartja be a számára előírt normatív kereteket, amelynek alkotmányi implikációi – jogbiztonság sérelme, részvételi demokrácia sérelme, alapjogsérelem stb. – is lehetnek. Ez felvetheti hazánkban is a *racionalis jogalkotás iránti igényt*, ami magával vonhatja a jogalkotási eljárás pusztán eljárási szempontú vizsgálatától jobban eltávolodó alkotmányossági kontroll szükségességét. Ebben az összefüggésben a több részvétel biztosítása és az alkotmánybírásság bevonása a *jogalkotás alkotmányossága feletti vizsgálatba* az alkotmányos párbeszéd módszerének alkalmazását jelentené.

Mivel az egyértelműnek tűnik, hogy a közjogi folyamatok leírhatóak az alkotmányos párbeszéddel, a kérdés a továbbiakban az, hogy Magyarországon az alkotmányos párbeszéddel – mint módszer alkalmazásával – hogyan lehet megragadni a párbeszéd hatásait, illetve ez alkalmas eszköz-e a problémák orvoslására.

5. Látható, hogy az alkotmányos párbeszéd metaforájának többféle alkalmazási területe lehet. Használható egyrészt *prizmaként*, amelyen keresztül az adott politikai döntéshozatal vizsgálható és leírható. Felfogható másrészt *módszerként* is, amikor a leírt folyamatok hatását tekintjük át empirikus szempontból, illetve a problémák kezelésére kérdezzük rá normatív szempontból. Amikor a magyar döntéshozatali folyamatot értékeljük, egyértelmű, hogy az alkotmányos párbeszeden alapuló látásmódot (prizma vagy módszer) és alkalmazási módszereket (empirikus vagy normatív) egymástól élesen elválasztani vagy elkülöníteni nem lehet, a *folyamatokat a maguk komplexitásában* kell vizsgálni. Ebből az következik, hogy érdemes a fentebb említett témaköröket – tehát az állami szuverenitás fogalmával kapcsolatos diverz felfogásokat, az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problematikáját, a jogalkotás minőségét és alkotmányossági felülvizsgálatának szükségességét és lehetőségét – alapul véve feldolgozni a magyar alkotmányos demokrácia működését a politikai döntéshozatal szintjén, illetve a látásmódokat és a vizsgálati módszereket együtt alkalmazni. Mindezek kibontásához szükséges az alkotmányos párbeszéd-elméletek és implikációjuk, illetve a Magyarországon tapasztalható alkotmányos párbeszéd egyes megnyilvánulásainak a tisztességes eljárással, a vallásszabadsággal, illetve a választással kapcsolatban történő bemutatása.

6. A vizsgálódás *keretét* az az alkotmánytani kiindulópont adja, ami alapja lényegében *Petrétei József Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009) című könyve, és az abban lefektetett alkotmánytani paradigma: az alkotmányos demokrácia mibenléte, működési sajátossága, a jogi értelemben felfogott alkotmány mint alaptörvény léte, fontossága és funkciói, az alkotmányosság alapvető összetevői, megtartásának garanciái, az alkotmányozó hatalom jellemzői és elkülönítése az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomtól, az alkotmánybíráskodás szerepe, kialakulásának okai.

Az *alkotmányos demokrácia* tehát – amelynek a működését az értekezésben kidolgozott módon az alkotmányos párbeszéddel is le lehet írni – a demokrácia modern, jogállami formája, olyan hatalmi berendezkedés, amely alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül. Az alkotmányos demokráciában az alkotmány határozza meg a nép uralmának keretét és korlátját, állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. A demokrácia alkotmányos formája csak akkor valósulhat meg, ha a hatalomgyakorlás az alkotmányhoz kötött, az által szabályozott, és az abban foglaltaknak érvényt lehet szerezni. Ebből következik, hogy az alkalmazott alkotmányfogalom csak a *jogi alkotmányfogalom* lehet. A jogi értelemben felfogott alkotmány jogi alaprendet konstituál, a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, a társadalmi együttélés alapkonszenzusát fejezi ki, és mint ilyen, konszenzusképző, egységteremtő és integráló, továbbá stabilizáló, rendezettséget biztosító, valamint az államhatalmat konstituáló, korlátozó és racionalizáló, illetve az alapjogokat biztosító és legitimáló funkcióval rendelkezik. A jogi értelemben felfogott alkotmány által létrehozott *alkotmányos demokrácia* legfontosabb *jellemzője* a pluralizmus – ami miatt szükséges a közvetítő rendszer a társadalomban meglévő érdek- és akarati törekvések államakarrattá történő formálásához, a szabad és periodikusan ismétlődő kompetitív választást lehetővé tevő akaratképzés, ami előfeltételezi a kommunikációt és a vonatkozó jogokat, illetve a nyilvánosságot –, a legitim hatalmi berendezkedés, a demokratikus – és ehhez hozzá kell tenni: deliberatív – döntéshozatal, illetve annak garanciája, hogy az alapjogok

érvényesíthetőek, az egyéneket az állam egyenlően kezeli. Mindezek a jellemzők egymást erősítik és feltételezik, és ezekre alapozva alakul ki és működik az alkotmányos demokrácia hatalmi berendezkedése. Az alkotmányos demokrácia alkotmányos működését azonban fenn kell tudni tartani, különben az alkotmány nem tudja betölteni a funkcióit. Ennek érdekében ki kell alakítani az alkotmányvédelem intézményeit, többek között az alkotmány megvalósulása felett őrködő *alkotmánybíráskodást*, illetve emiatt kell biztosítani, hogy az *alkotmányosság* összetevői – különösen az alkotmány stabilitása, az alkotmányfejlődés során kikristályosodott alkotmányi tartalmak – megvalósuljanak, vagyis ne csak az alkotmányban leírt szavakként és az alkotmánytanban kidolgozott elvekként legyenek jelen, hanem az alkotmánybíráskodás révén gyakorlati érvényesülést is nyerjenek. Az alkotmányt az *alkotmányozó hatalom*, azaz az adott pillanatban tényleges politikai hatalom hozza létre valamilyen szerv útján és eljárás eredményeként. Az alkotmányozó hatalom eredeti hatalom, jogilag (ex ante) kikényszeríthető kötöttsége nincsen, egyszeri megnyilvánulása eredményként létrejön az alkotmány, amelyben e hatalom létrehozta a konstituált hatalmakat, amelyek közé tartozik az *alkotmánymódosító hatalom* is. Emiatt az alkotmánymódosító hatalomnak az alkotmányi keretek között szabad csak alkotmányosan megnyilvánulnia. Az alkotmánymódosító hatalomnak nagyobb jelentősége van az erős felülvizsgálati modellekben, tehát azokban az államokban, ahol az írott alkotmány érvényesülése felett a normamegsemmisítési vagy a norma nem alkalmazása jogával felruházott alkotmánybíráskodási tevékenységet végző szerv őrködik. Ezzel szemben a puha felülvizsgálati modellel rendelkező nemzetközösségi államokban a bíróságoknak nincsen ilyen joguk. E két fő modellben a felülvizsgálat kialakulásának oka az alkotmány/alapjogok megóvása és érvényesítése. A legálisan elfogadott, de mégis alkotmányrontó törekvésekkel szemben két új modell (az erős és a puha alapstruktúra modell) alakult ki. Ezek vizsgálata fontos az alkotmányellenes alkotmánymódosítások elméleti tanulmányozásához, amelybe viszont már be kell vonni egy, nem az alkotmányos demokrácia paradigmájában mozgó szempontot: a *visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás* gyakorlatát, és annak következtében kialakuló *hibrid rendszerek* jellemzőit. Ebben az esetben az alkotmányos párbeszéd lehetőségeit e keretben kell vizsgálni, ami során kiderül az *alkotmányos párbeszéd alkalmazási korlátja*: az csak demokratikus és jogállami keretek között értelmezhető, hatékonyan csak az alkotmányos demokráciában alkalmazható.

7. Az értekezés sajátos *alkotmánytani* megközelítést alkalmaz: az alkotmányos párbeszéd elméletének segítségével közelít az alkotmányjogi problémákhoz, és fejleszti tovább a meglévő alkotmánytani megállapításokat. Utóbbit az állami szuverenitás újfajta, a hatalmi ágak elválasztása differenciáltabb megközelítésével, illetve az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata magyarországi elmélete továbbgondolásával, a megfogalmazott érvek kritikájával teszi. Előbbit pedig az alkotmánytan keretei között és a választott szemléletmód alkalmazásával éri el a vallásszabadság, a tisztességes eljárás és a választásra vonatkozó egyes kérdések területén, illetve az Alaptörvénynek az Alaptörvény elfogadására és módosítására vonatkozó rendelkezései értelmezésével, valamint a jogalkotási eljárás alkotmánybírói felülvizsgálatával, továbbá az Alaptörvény eljárási és tartalmi legitimitásával kapcsolatban. Mindennek eredményeként kibontakozni látszik a komplexebb, alkotmányos demokráciában alkalmazható alkotmánytani háttér, és az, hogy ebbe az elméleti keretbe hogyan illeszkednek a magyar alkotmányi változások.

II. A kutatás eredményei

A kutatás eredményeit – függetlenül az értekezés szerkezeti felépítésétől – *úgy foglalom össze*, hogy először a főbb megállapítást fogalmazom meg, majd – ahol a téma ezt indokolja – azt írom le, hogy mit kapunk, ha a vizsgált folyamatra párbeszédként tekintünk, az milyen problémákra világít rá, esetleg milyen problémákat okoz, illetve ezekre az alkotmányos párbeszéd további folytatása megoldást jelenthet-e.

1. Az alkotmányos párbeszéd sokrétű, komplex elmélet (metafora és vizsgálati módszer), amely alkalmasnak tűnik arra, hogy leírja a globalizálódó világ alkotmányos demokráciái sokrétű és többszintű alkotmányosságát.

Az alkotmányos párbeszédben az *interakció* vagy az egymásra hatás egymással egyenrangú alkotmányi szervek és más alkotmányi és alkotmányban nem nevesített szereplők között – nem egyirányú folyamatként – zajlik a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltárása érdekében az alábbi alkotmányi eljárásokban: az alkotmánymódosítási eljárásokban, a jogalkotásban, az alkotmánybíráskodásban vagy a legfelső bíróság által végrehajtott alkotmányos felülvizsgálatban és más, ezekhez kapcsolódó eljárásokban.

Az alkotmányos párbeszéd *célja* az alkotmány értelmének feltárása az adott többszintű alkotmányos berendezkedés keretében a *lehető legtöbb szereplő bevonásával*. Az alkotmányos párbeszéd tehát a következőkre irányulhat: i) a megfelelő alkotmányos jelentéstartalom megállapítására, ii) a különböző állami szervek működésének, feladatjeljesítésének lehető leghatékonyabbá tételére; iii) a „többség-ellenesség” dilemmájának feloldására nemcsak a common law államokban, hanem a kontinentális jogrendszerekben az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás között; iv) a minőségi nemzeti jogalkotás elősegítésére, a racionális jogalkotás érvényre juttatására; v) alkotmányos eszmék migrációjára a(z alkotmány)bíráskodás és az alkotmányozók/jogalkotók között; vi) „közös” európai emberi jogi gyakorlat kialakítására; v) közös demokratikus értékeknek az új jogalkotási termékekbe való beépítésének elősegítésére.

A kontinentális jogrendszerű államokban az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusa a következő: az alkotmányi rendelkezés tartalommal való kitöltését elsődlegesen a törvényhozó hatalom végzi el, de a szabályozási megoldás és tartalom alkotmányosságát végső soron az alkotmánybíráskodást végző szerv dönti el. Ebben az összefüggésben felmerülhet, hogy a mindenkire kötelező jellegű alkotmánybíráskodási döntés lezárja a párbeszédet, de az is felvethető, hogy a törvényhozó és az alkotmánybíróság között az nem is létezik. Ha viszont az adott alkotmányos keretek között fennáll annak a lehetősége, hogy a törvényhozó hatalom – meghatározott parlamenti többség birtokában – alkotmánymódosító hatalomként is cselekedjen, akkor az alkotmánymódosító hatalom „könnyedén” „felülírhatja” az alkotmánybíráskodási alkotmányértelmezést olyan szabály alkotmányba emelésével, amelynek az alkotmányellenességét az alkotmánybíróság már kimondta. Ha ez így történik, az alkotmánybíráskodásnak az új keretek között kell az értelmezési tevékenységét végeznie, azaz a párbeszéd folyamatosan zajlik. Ugyanilyen folyamatosság figyelhető meg akkor is, amikor a törvényhozó által az alkotmány végrehajtására megalkotott törvényt az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítéli meg. Hiába erga omnes a döntés, az alkotmányos követelmények szigorú és tételes megállapítása hiányában a törvényhozó hatalomnak szabadságában áll olyan szabályozási megoldást választani, amelyet az általa értelmezett alkotmányi keretek megengednek. Ezek az alkotmányi keretek már az alkotmánybíráskodási döntés által is meghatározottak, de még mindig választási lehetőséget engednek a törvényhozó hatalomnak a

szabályozási alternatívák közötti választásban. Az is elfordulhat, hogy az alkotmánybíróság az ún. kooperatív szankciókat alkalmazza, és például mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet mond ki alkotmányos követelmények meghatározásával, vagy „tanácsot ad”, „jelez”. Elméletileg semmi nem zárja ki, hogy az újonnan megalkotott törvény ismét az alkotmánybíróság elé kerüljön, és az annak alkotmányosságáról újból döntsön, így „segítve” a törvényhozó hatalmat a „helyes”, azaz alkotmányos jelentéstartalom megtalálásában. Az alkotmányos demokráciában a párbeszéd nemcsak a fent említett szervek között, hanem a demokratikus döntéshozatal egyéb résztvevői között is zajlik, mivel a törvényhozó hatalom számára nem csak a bírósági döntések vagy más alkotmányos szervek adnak jelzést, vagy jogalkotói impulzust. E kezdeményezések kötelező ereje és hatása eltérő lehet attól függően, hogy melyik hatóságtól vagy szervtől ered.

Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmának középpontjában az áll, hogy a lehető legtöbb szereplő részvételével meg lehessen határozni azt az alkotmányi tartalmat, amely a legjobban illeszkedik a demokratikus alkotmányfejlődés és társadalmi elvárások aktuális folyamába, és amelyben a lehető legtöbb résztvevő egyetért. Az alkotmányos párbeszédnek ez az elmélete új szemléletmódot is jelent: a létező folyamatok alkotmányossági szempontú és speciális összefüggésrendszerbe helyezett vizsgálatára ad lehetőséget azzal a lehetséges kimenettel, hogy a végén a vizsgált állam demokratikus elkötelezettségét igazoltan értékelni lehessen (jellemzően a szabályozási szinten), vagy a közös értékeket meg lehessen találni a bíráskodásban, vagy ennek elmaradását és az elmaradás okát ki lehessen mutatni (bíróságok szintje), illetve a párbeszédrel mindezekre megoldást lehessen nyújtani. Az alkotmányos párbeszéd realitásának figyelembe vétele hozzájárul az állami szuverenitás, a hatalommegosztás újszerű megközelítéséhez, illetve a felülvizsgálati modellekben történő változások megértéséhez.

Az alkotmányos párbeszéd *normatív fogalmával* továbbá össze lehet vetni a tényleges magyar közjogi folyamatokat, amelyeket párbeszédként fogok fel (*empirikus megközelítés*). Az alkotmányos párbeszédet módszerként is lehet alkalmazni, amellyel arra lehet választ találni, hogy az egyes magyar és nemzetközi vagy szupranacionális szervek közötti interakció *milyen hatással jár*, majd e vizsgálat során feltár esetleges problémák Magyarországon az *alkotmányos párbeszédrel meg- vagy feloldhatók-e*.

2. Az alkotmányos párbeszéd a politikai döntéshozatal sajátosságainak vizsgálati módszere is lehet, de hatását – a problémák alkotmányos párbeszédrel való feloldását – csak az alkotmányos, deliberatív demokráciákban tudja eredményesen kifejeíteni.

Az alkotmányos párbeszédre – nyilvánuljanak meg azok bármilyen szinten vagy szervek között – számos *gyakorlati példa* hozható, amelyben az állam egyébként önálló döntési kompetenciája gyakorlásába (önként) bevon más szereplőket, vagy figyelembe veszi a más fórumok által nyilvánosságra hozott álláspontokat, véleményeket, döntéseket, esetleg ő maga kéri az ilyen jellegű közreműködést. Ennek *oka* az, hogy az integrációkban részt vevőként érdeke azoknak a játékszabályoknak a betartása, amelyek kialakításában közreműködött vagy a csatlakozáskor azokat elfogadta, és a szabályalakításban azóta vesz részt. Nyilvánvaló, hogy a résztvevő állami szerv saját maga dönt arról, hogy a párbeszéd eredményeként kialakított véleményt, álláspontot, döntést stb. teljes egészben, esetleg részlegesen figyelembe veszi-e vagy sem. E döntést több tényező befolyásolhatja: a párbeszédben részt vevő szerv jellege, döntésének jogi kötelező ereje vagy annak hiánya, a nemzeti jogalkotó politikai preferenciái, alkotmányos értékek és az alkotmányos jogállam iránti elkötelezettsége. Az alkotmányos demokrácia fontos jellemzője, hogy alkotmányt olyan normatív keretként fogja fel, amely –

többek között – alapvetően meghatározza a társadalmi együttélés szabályait, korlátozza és kötelezi az államhatalmat, tartalmazza az alapjogokat, illetve amelyen keresztül a nemzeti jogrendszerbe beszűrődnek a nemzetközi és egyéb kötelezettségvállalások.

Az az állam, amely e játékszabályokat több esetben *nem tartja be*, az alkotmányát nem tekinti normatív keretnek, hanem azt a saját politikai preferenciáinak és érdekeinek megfelelően, nem deliberatív módon, rövid időn belül akár többször módosítja, és az ezekre irányuló alkotmányos párbeszédet formálisnak tartja, abban érdemi módon nem vesz részt, magára vonhatja azt a gyanút, hogy nem az alkotmányos demokrácia fogalmi keretei között működik. Az ilyen állam az alkotmányos párbeszéd kedvező hatásait nem akarja, és nem tudja hasznosítani, amivel még inkább távolodni látszik attól az értékrendtől, amely az alkotmányos demokráciában és a nemzetközi integrációk 21. századi működésében megmutatkozik. Ha viszont az állam nem az alkotmányos demokrácia működési mechanizmusait alkalmazza, akkor felmerül a kérdés, hogy milyen államról beszélünk. Erre két válasz adható. Az egyik a *visszaéléses* alkotmányozás/alkotmánymódosítás eredménye, ahol hibrid állam alakul ki, a másik az államot *töredezett demokráciaként* fogja fel, amely nem annyira a keretek kialakításának módjára, hanem a demokrácia adott állapotára utal, ahol az egyes, adott állami berendezkedést demokráciává tévő elemek nem valósulnak meg úgy, ahogyan az elvárható lenne. Ugyanakkor a töredezett demokrácia nem feltétlenül visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás során alakul ki, de adott esetben annak lehet a következménye. Az is előfordulhat viszont, hogy a töredezett demokrácia töredezettsége csökken, és teljes demokráciává alakul.

Az egyszerre hibrid és töredezett államokban – felvethető, hogy ilyen például *Magyarország* is (l. 3. pont) – a politikai döntéshozó vagy nem akar, vagy nem tud az *alkotmányos párbeszéd*ben érdemben részt venni, vagyis az *nem tud megfelelően működni*. Ennek oka az lehet, hogy a politikai döntéshozónak politikai túlhatalma van, amely nem okozna gondot akkor, ha a demokratikus elvek iránt elkötelezettséget mutatna, és a hatalmával – saját politikai céljai érdekében – nem élne vissza, vagyis önkorlátozást mutatna. Az ilyen politikai döntéshozó a túlhatalmát és a keretek átlépését sajátos ideológiával magyarázza: az egyébként félreértelmezett parlamenti szupremácia elvére is hivatkozva megkérdőjelezi a közös európai elveket és értékeket. Ilyen körülmények között pedig az ezeknek az elveknek és értékeknek az érvényre juttatására irányuló alkotmányos párbeszéd csak korlátozott eszköz lehet.

3. Magyarország alkotmányos berendezkedése 2010 és 2014 között a visszaéléses alkotmányosság fogalmával is jellemezhető, és megállapítható, hogy az ezáltal vélhetően kialakított hibrid modellben (félreértelmezett parlamenti szupremácia és „politikai alkotmányosság”) is alkalmazható az alkotmányos párbeszéd, de érdemi hatást nem igazán tud kifejteni.

Ha a magyar alkotmányos változásokat (2010 és 2014 között) párbeszédként fogjuk fel, akkor azt tapasztaljuk, hogy a politikai döntéshozó *nem feltétlenül törekedett* az alkotmányos párbeszéd potenciális lehetőségeit – vagy amikor megnyilvánult, az eredményeit – hasznosítani. Ezzel alapvetően két, egymással összefüggő *problémára* derült fény. Az egyik, hogy az egyes alkotmányi tartalmak nem a demokratikus alkotmányfejlődés által elvártaknak megfelelően alakultak sem alkotmányi, sem alacsonyabb szabályozási szinten, és (így) az alkotmánybírói jogalkalmazásban sem. A másik pedig ebből következik: a politikai döntéshozó nem elkötelezett a demokratikus értékek és elvek iránt, nem tartja az alkotmányt a politikai hatalmat korlátozó normarendszernek, ami miatt annak funkciói sem tudnak megvalósulni. Ezen a helyzeten pedig az alkotmányos párbeszéd segíteni nem tud, mivel a

felek nem azonos koordinátarendszerben – az alkotmányos demokrácia fogalmi rendszerében – mozognak.

Alkotmányi szinten nem megfelelően alakult alkotmányi tartalmak közé sorolható az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom válasza a számára kedvezőtlen alkotmánybíróági döntésre (2010, visszaható hatályú adóztatás), a szociális biztonsághoz való jog relativizálása (2010, az 70/E. § módosítása, majd annak további fenntartása), a 2010-2011-ben lezajlott nem inkluzív alkotmányozás, ami ugyan az Alaptörvény tekintetében visszaélésnek nem nevezhető, de a politikai döntéshozónak a többszereplős döntéshozatalhoz való attitűdjét jelzi. Az Átmeneti rendelkezések – alkotmánybíróági határozatokat is felülíró – tartalma és a részleges hatályon kívül helyezését követően annak negyedik módosítással történő – hasonló módon felülíró jellegű – Alaptörvénybe emelése viszont megalapozza a visszaéléses alkotmánymódosítás vádját.

Ezt az alaptörvényi tartalmat követi a *jogalkotás* is, például az alkotmánybíróági törvény, a vallásszabadságra és az egyházakra vonatkozó szabályozás, a választójogi rendszer kialakítása, de ehhez – mint mércéhez – idomul az alkotmánybíráskodás is. A vonatkozó alkotmányos párbeszédet a politikai döntéshozó, jellemző módon, inkább nem hasznosította. A korábbi alkotmánybíróági döntéseket felülírta, a Velencei Bizottság (pl. negyedik módosítás), az EBESZ/ODIHR (pl. választás) véleményeiben és az EJEB döntéseiben (vallásszabadság) megfogalmazottakra érdemben nem reagált, a strasbourgi és a luxemburgi bíróság ma már trendként érvényesülő joggyakorlata pedig nem épül be sem a jogalkotásba, sem az alkotmánybíráskodásba (racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igénylése). Ha a politikai döntéshozó az egyes véleményekben vagy döntésekben megfogalmazottakat figyelembe is veszi, azok csak részleges eredmények és „engedmények”, amelyek az alkotmányos rendszer problémái egésze tekintetében nem hoznak érdemi változást (pl. a választási regisztráció elmaradása, az állam és egyház kapcsolatára vonatkozó ötödik módosítás, ügyészi prerogátiva jogrendszerből való kivétele, de az ügyáthelyezés ötödik módosításig való megtartása). A választási rendszer egészét továbbra is torzítja a választókerületek határainak megállapítása, a győztes kompenzálása, illetve a kampány alkotmányi szabályozása. Nincsen új egyházakra vonatkozó szabályozás, a Lev. alapján egyháznak minősülő, de aztán e jogállásukat elvesztő szervezetek érdemi jogorvoslatot nem kaptak. Az Alaptörvényben pedig továbbra is oda nem illő (pl. választási kampány), és olyan tartalmak szerepelnek, amelyek egyértelműen ellentétesek más alaptörvényi rendelkezésekkel [pl. az U) cikk, továbbá a hajléktalanság „kriminalizálása”]. A törvényhozó önigazolása az alkotmányi keret figyelmen kívül hagyására a félreértelmezett parlamenti szupremácia elvére és a népszuverenítésra való hivatkozásban jelenik meg. A magyar alkotmányos berendezkedés azonban nem a parlamenti szupremácia elvére épül (éppen emiatt nem azonosítható a brit modellel), és a népszuverenitás elve sem azt jelenti, hogy a nép által megválasztott parlament kénye-kedve szerint hozhat döntéseket. Korlátként jön(ne) ugyanis számításba – a brit rendszerben nem ilyen formában létező – alkotmány és az azon keresztül a jogrendszerbe beáramló nemzetközi és szupranacionális kötelezettség, illetve az alkotmányosság érvényesítésére hivatott alkotmánybíróági tevékenység. Az Egyesült Királyságban – és más hasonló jogrendszerű államokban – az ellensúlyt tehát nem ezek, hanem például a jogi és politikai kultúra betartandó szabályai, a ténylegesen versengő választások stb. (vö. a politikai alkotmányossággal) jelentik (l. 7. pont).

Az *Alkotmánybíróság* a visszaéléses alkotmánymódosításokkal nem igazán tudott mit kezdeni, az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szembeni fellépés szükségességét nem ismerte fel időben (vagy a kisebbik rosszat választotta), később pedig már a sorozatos

felülbírálatok közepette nem tudott érdemben megnyilvánulni. A testület – jelölési és választási szabályok okán – a politikai hatalomnak tetsző összetétele, a függetlenség látszatának a kerülése (pl. a megsemmisítéshez képest „puhább” eszközök igénybe vételének hangoztatása, az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollszerepére vonatkozó felfogásának változása) sem erősíti a túlhatalmat ténylegesen gyakorló politikai döntéshozóval szembeni alkotmányossági megfontolásokon alapuló fellépést.

Mindazonáltal végső értékítélet ma még nem feltétlenül mondható, de irányok, irányultságok azonosíthatóak. Az értekezés annak értékeléséhez, hogy Magyarországon milyen állami berendezkedés – esetleg Landau hibrid állama – került kialakításra, csak részlegesen járul hozzá, mivel több intézményi (pl. a hatalommegosztás tényleges megvalósulását áttekintő) és a jogalkotástani, alkotmánybírói gyakorlatra vonatkozó, illetve intézményi bizalmat stb. vizsgáló tudományos kutatás szükséges ahhoz, hogy az a gyanú, miszerint az alkotmányos berendezkedés visszaéléses alkotmányosság hibrid modelljét teljesen kialakította, tudományos módszerekkel is igazolást nyerjen. Ugyanakkor az is igaz, hogy ebbe az irányba mutat, és így jelentős *kétségekre ad okot* az Alaptörvény S) cikkének egymással teljesen ellentmondó értelmezési lehetősége, az alkotmányos identitás meghatározásának milyensége (l. 18. pont), a politikai döntéshozónak a fentiekben leírt alkotmányhoz és alkotmányossághoz való eddig kinyilvánított viszonya, illetve az alkotmánybírói újabb tapasztalható gyakorlata és személyi összetétele.

4. Az alkotmányos demokrácia deliberatív döntéshozatali eljárásában – legyen az akár jogalkotás, akár jogalkalmazás – szükségszerűen több szereplő vesz részt, ezáltal valósul meg a többszintű alkotmányosság, illetve válik érzékelhetővé az integrációk valósága.

Az alkotmányosság igényli az alkotmányi rendelkezések megvalósulását, azaz az alkotmányos demokráciában fontos az alkotmányi jelentések lehető legpontosabb, a korszakhoz igazodó meghatározása. A politikai döntéshozónak nincsen meg az a szabadsága, hogy önkényesen, igazolt érvek hiányában alkosson mindenkire nézve kötelező szabályokat akár úgy is, hogy a számára – nemzetközi, szupranacionális és nemzeti alkotmányi szinten – meghatározott normatív keretből tetszőleges módon kilép, vagy a társadalmi, gazdasági, szociális stb. valóságot a szabályozási tartalom kialakításakor figyelmen kívül hagyja. Amennyiben ezt sorozatosan és visszatérő jelleggel megteszi, nem feltétlenül mondható el róla, hogy továbbra is az integrációkban és a többszintű alkotmányos világban részt vevő alkotmányos demokrácia keretfeltételei között működik. Ez ugyanis feltételezi az alkotmányos párbeszéd megvalósulását, és a ténylegesen létező, mérlegelt szabályozási alternatívák közötti, alkotmányossági szempontokat is figyelembe vevő, racionális választást.

E megállapításnak három, ugyancsak tézismondatszerű implikációja van, amelyek az állami szuverenitás és a főhatalom fogalma (5. pont), a hatalommegosztás újfajta felfogása (6. pont), illetve a deliberatív és racionális jogalkotás iránti igényt (7-9. pontok) juttatják kifejezésre.

5. A 21. század integrációiban és az alkotmányos párbeszéd valóságában az állami szuverenitás fogalmának elvetését nem indokolja semmi, de a fogalom új megközelítésére szükség van.

Ha az állami szuverenitás fő elemét képező főhatalom gyakorlására az integrációkban részt vevő felek párbeszédeként tekintünk, akkor az állami szuverenitás új fogalmi elemeihez és újszerű megközelítésének szükségességéhez jutunk el. Az alkotmányos párbeszéd okozott „probléma” az állami szuverenitással összefüggésben az, hogy annak tradicionális

meghatározása nem igazán tud mit kezdeni a 21. századi kihívásokkal, a nemzetközi integrációk működésével, és ennek részeként az alkotmányos párbeszéd megnyilvánulásaival. Mivel azonban az állami főhatalom napjainkban is létezik és működik, érdemes az alkotmányos párbeszédet segítségül hívni az állami szuverenitás 21. századi jellemzői meghatározásához.

Az állami szuverenitás új felfogása alapján az integrációs folyamatokban nem a szuverenitás korlátozásáról vagy annak elvesztéséről van szó, hanem az egyes eddigi állami hatáskörök átengedéséről, másokkal együtt történő gyakorlásáról, mégpedig éppen annak érdekében, hogy az állam az új kihívásoknak meg tudjon felelni. Az állam szuverenitása nem szűnik meg, csak átalakul, és – hasonlóképpen a jogrendszerhez – több szintűvé válik, de a (nemzet)államtól nem szakad el. A főhatalom kompetenciák (hatáskörök) összessége, amelyek egyedi – azaz nem egy pillanatban való és együttes – gyakorlásában/gyakorlásával jelenik meg az állami szuverenitás. Emiatt sem tekinthetünk el a realitástól, amely a népek, nemzetek közötti együttműködésben, a globalizációban és annak hatásaiban jelenik meg, és ami azzal jár, hogy az állam szerepe, a döntéshozatal, azaz a kompetenciák gyakorlása más lett, tehát ebből következően az állami szuverenitás (különösen tehát a főhatalom) új tartalommal látható el.

Az integrációkban vagy azokból fakadóan az alkotmányos párbeszédben való részvétel nem minősül az állami szuverenitás korlátozásának, maximum önkorlátozásként értelmezhető, különösen amiatt, mert az állam saját döntésen múlik az alkalmazás vagy a releváns rezsimben való részvételről szóló döntés. Ez a realitás, az állam ezekben a tevékenységekben saját elhatározása alapján, a jól felfogott érdekében vesz részt, lényegében az olyan egyenlőség/megfelelő szabályozottság alapján, amelynek a meghozatalában ő is közreműködik, vagy magára nézve a csatlakozáskor kötelezően elismer. Az állam az esetleges integrációs hatásköri sűrűlődásokat aktív párbeszédrel oldja fel a következő sűrűlődés kialakulásáig, amikor is hasonlóan jár el, illetve a különféle hatáskörei gyakorlásakor a megfelelő megoldások megtalálásához kikéri mások véleményét, amit vagy megfogad, vagy nem (ennek jogi megítélése eltérő lehet a véleményező szerv jogi státusa miatt). Ennek gyakorlati megvalósulása a párbeszéd és konzultáció. Mindezek kezdete tehát az önkorlátozás, és a vége, azaz a főhatalom (hatáskörök) gyakorlásának *célja* a társadalom irányítása érdekében a hatékonyabb és a legmegfelelőbb(nek tűnő) feladatellátás. Az állami szuverenitás jellemzőinek leírásakor figyelembe kell venni a *tényleges helyzetet*: az állami szuverenitást használják, arra hivatkoznak, azt gyakorolják, az abba beleértett hatalom létező. Az állami szuverenitás *lényege* ma már inkább az alkudozás, tárgyalás, együttműködés, párbeszéd, nemzetközi közösség tagjaként a megérdemelt elismertség. Mindezek szükségesek ahhoz, hogy a nemzetközi közösség tagjai az államot szuverénnek tekintsék, azaz aktív részvétel kell annak érdekében, hogy az állami szuverenitás gyakorolható és „megvédhető” legyen. Az állami szuverenitás *forrását* az nép- és a jogszuverenitással való összefüggése és kölcsönös függősége jelenti.

Az állam szuverenitása tehát a megosztott/együttgyakorolt hatáskörök jellegében teljesedik ki az integrációkban/nemzetközi együttműködésekben; az államon belüli kiszervezések esetében pedig a megfelelő jogalkotási keret és garancia kiépítésében és abban, hogy képes bármikor visszavenni és gyakorolni az átadott kompetenciát. Mindezek hiányában alkotmányellenes a kiszervezésre vonatkozó döntés, ami végső soron elvezethet az állami szuverenitás, azaz főhatalom – ám itt is csak egy részének – ténylegesen más általi korlátozásához, de ennek kicsi az esélye, ha működnek a demokratikus ellenőrző mechanizmusok: politikai felelősség a választásokon, egyéb felelősségi formák, független bíróság, alkotmánybíráskodás stb.

Az állami szuverenitás tehát létezik, ha az *leírható* a következő jellemzőkkel. i) Tényhelyzetet jelöl, realitásigénnyel rendelkezik, jogilag releváns. ii) Működésében jellemzi az önkorlátozás, de ez nem egyedüli jellemzője, és nem az állami szuverenitás megnyilvánulásának egészére vonatkozik. iii) A nemzetközi kapcsolatokban önként, az egyenlőség alapján vesz részt. iv) A nemzetközi rezsimekben hatékonyan fellépni képes, erre részvételi lehetősége és képessége van, ami okán más államok az állami szuverenitását elismerik. v) A hatáskörgyakorlásnak alkotmányjogi forrása és célja van, illetve az az együttműködésekben pozitív és proaktív karakterrel rendelkezik. iv) Az állam együttműködésre, párbeszédre kész és hajlandó, mindezekre nyitott, önálló döntési képességgel rendelkezik, amely azonban több tényező által meghatározott (pl. jogi kötöttségek).

6. A politikai döntéshozatal az alkotmányos demokráciában többszereplős folyamat, nem elkülönült döntések összessége, hanem állandóan fennálló, ismétlődő folyamat, amelyben az alkotmányos szervek – így az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomként is működő parlament és az alkotmánybíráskodást végző szerv – eltérő pillanatban, különböző, de egymással összefüggő jelleggel vesznek részt a kölcsönös bizalom alapján és a kölcsönös együttműködés jegyében. Az időbeliséget figyelembe véve ezzel egyensúly alakul ki, ami akkor bomlik meg, ha a döntések – az időtávlatra tekintettel is – ténylegesen végső döntésekké válnak. Ekkor ugyanis zavar keletkezik az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás nem valósul meg.

Az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodást végző szerv között a fentiekben meghatározott módon (l. 1. pont) folyhat alkotmányos párbeszéd. A problémát az okozza, amikor e két hatalmi tényező között az egyensúly megbomlik. Bár egyik *sem* minősül *hatalmi ágnak*, a köztük levő kapcsolatot a hatalmi ágak elválasztása logikájának megfelelően indokolt felfogni, azaz nekik az alkotmányi feladataik ellátásában úgy kell a *bizalom alapján* – egyfajta alkotmányos párbeszédben – *együttműködniük*, hogy mindeközben a *kontroll*-, a *korlátozó* és a *védelmi funkciójukat is ellátják*. Az ilyen alkotmányos párbeszéd sikerének azonban – mint fentebb látható volt – megvan a maga demokratikus *(elő)feltétele*.

A hatalommegosztás e felfogása tehát az együttműködésben – alkotmányos párbeszédben – megnyilvánuló folyamatos együttműködési tevékenység, amely során mindegyik hatalmi tényező (alkotmányos szerv) a neki – az alkotmány által – kijelölt hatáskörében jár el. Ha adott szerv a jogi norma alkotmányosságáról vagy érvényességéről időlegesen a végső szó jogával is rendelkezik, ez csak látszólagos, mivel az együttműködés időbeli távlatában – figyelemmel például arra, hogy az alkotmánybíráóság maga változtatja meg a felfogását vagy az alkotmánymódosító hatalom lép fel – az mégsem minősül végsőnek és megváltoztathatatatlannak. Az alkotmányos demokrácia döntéshozatali folyamatában tehát *átmeneti jellegű döntések* vannak csak, amelyeket a törvényhozó, alkotmánymódosító és a(z alkotmány)bíráskodó hatalom képviselői hoznak meg. A másik konstituált hatalomnak ugyanis lehetősége van újabb értelmezési eredmény elérésére, ami újra impulzust ad(hat) az előzőnek. Az itt megjelenő *cirkularitás összefügg* tehát az *időbeliséggel*: az alkotmányos demokrácia működését és a hatalommegosztást – legalábbis a vizsgát téma tekintetében – hosszabb távon, a maga történetiségében lehetne elemezni.

A *hatalommegosztás elve* ebben a logikában *akkor sérül*, amikor az egyensúlyi állapot megbomlik, és az egyes szervek nem tudják az alkotmányi feladatukat érdemben ellátni, mert a másik hatalmi tényező – jellemzően a politikai döntéshozó – a félreértelmezett parlamenti szupremáciára hivatkozva az együttműködés tagadásával és az önkorlátozása hiányával a saját

(és nem az alkotmányosság) céljai megvalósítása vagy védelme érdekében azt folyamatosan megakadályozza. Erre például akkor kerülhet sor, ha az erős felülvizsgálati rendszerben (mint amilyen pl. Magyarország is) az alkotmánybíráskodást folyamatosan „elnyomja” az alkotmánymódosító hatalom. Ekkor zavar keletkezik az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás valójában nem valósul meg, amin az alkotmányos párbeszéd – figyelemmel arra, hogy annak lehetőségét az alkotmánymódosító hatalom elzárja – nem tud segíteni. Az Alkotmánybíróság ezen a helyzeten az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatával tudna változtatni.

7. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciát példázza az, hogy a puha felülvizsgálati modellben megindul egyfajta párbeszéd a törvényhozó és a bírói hatalom között, az erős felülvizsgálati modellekben az alkotmánybírói döntések felülbírálatában, és az ennek a nyomában járó alkotmánymódosításokban tapasztalható alkotmányos párbeszéd, ami az erős alapstruktúra modell felé tolja az alkotmánybíráskodást. Bár lehet hasonlóság a puha felülvizsgálat jellemzői és az erős felülvizsgálati rendszerben működő alkotmánybíráskodás és az alkotmánymódosító hatalom között, a puha rendszer eszközeinek kizárólagos alkalmazása, és az eltérő jogrendszerek leírásának automatikus átvétele nem tűnik helyeselhetőnek.

A bírósági felülvizsgálat lehetőségének megnyitásával Kanadában, az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon kialakult a korábban ilyen formában nem létező párbeszéd a jogalkotó és a bírói hatalom között. A bíróságok lehetősége lényegében a jogalkotó felé történő – erősebb vagy gyengébb – jelzés a jogalkotói aktus alapjogokat sértő voltáról. Ehhez képest az erős felülvizsgálati modellben az alkotmánybírók az ilyen jogszabályokat megsemmisítik. Ha a permanens felülbírálat következtében alkotmánymódosító akarat nyilvánul meg az alkotmánybíráskodással szemben, az alkotmánybíróknak két lehetősége van: az *erős alapstruktúra modell felé* történő elmozdulás, illetve a nem „hatásköri aktivista” magatartás, amikor az alkotmánybírók nem bírálják el az alkotmánymódosításokat, hanem – azok alkotmányos rendszerbe nem illeszkedése esetén – *pusztán „jelez”* az alkotmánymódosító hatalomnak. Utóbbi esetben az alkotmánybírók a felülvizsgálati modelleket jellemző *tendenciával szemben* nem az erős alapstruktúra felé halad, hanem inkább a más jogrendszerben (common law) alkalmazott megoldás felé látszik elmozdulni. Az alkotmánymódosító hatalom – mivel konstituált hatalomként azonos szinten áll az alkotmánybíróssággal – nem kötelezett a testület ilyen megfogalmazásait magáévá tenni, mert a párbeszédnek pont az a lényege, hogy nem ró kötelezettséget egyik félre sem. Ebből két, egymással összefüggő *kérdés* adódna: az ilyen párbeszéd hatékony-e, illetve nem hasonlít-e a puha alkotmányossági felülvizsgálathoz, és ha igen, akkor az ottani tapasztalatoknak milyen alkalmazási lehetőségei lehetnek. A *hatékonysággal* kapcsolatban rögzíthető, hogy az alkotmányos párbeszéd akkor működik, ha a felek ugyanolyan keretek között folytatják a párbeszédet: az alkotmányos demokráciában. Ha a politikai döntéshozó ebből kilép – akár folyamatos alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal, akár alkotmánybírói döntések folytonos felülbírálatával – a párbeszéd nem képes hatékonyan működni. Az alkotmánybíráskodás keretekből való kilépésének a megállapítása nehezebb: az alkotmánybírói értelmezést kell interpretálni annak megállapításához, hogy erről van-e szó. Ilyen esetben a reakció lehet alkotmánymódosítás, amelynek azonban olyannak kell lennie, hogy az alkotmánybírók az alkotmányosság vagy az alkotmány védelmét továbbra is hatékonyan el tudja látni. Ha a módosítás nem ilyen, a keretek is megváltoztak. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy a *puha rendszer bíróságainak és az erős modell alkotmánybírósságainak* eltérő jogrendszerbeli feladatuk van: előbbi csak „jelez”, utóbbinak azonban az alkotmányosság fenntartása érdekében az alkotmányellenes normát meg kell

semmisítenie. Ennek oka, hogy az alapjogokat az írott alkotmány és nem törvény tartalmazza, mint az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon, ahol a bíróság nem semmisítheti meg az alapjogokkal ellentétes jogszabályt. A puha felülvizsgálati rendszerekben azonban nemcsak a bírák feladatai, az alapjogokat védő rendelkezések jogforrási jellege, hanem más tényezők is eltérőek az erős felülvizsgálati modellekhez képest. Néhány esetben nem ugyanolyan alkotmányfelfogásról van szó (l. pl. a brit Bellamy szociológiai-politológiai alkotmányfogalmának és a jogi alkotmányfogalomnak az eltérését), és a politikai döntéshozóval szemben a politikai és a jogi kultúrában erősebb módon és másként megjelenő fékek és ellensúlyok alakulnak ki. Bár lehet hasonlóság a puha felülvizsgálati és az erős felülvizsgálati rendszerben az interakcióban álló hatalmi tényezők között, a puha rendszer eszközeinek a kizárólagos alkalmazása – a fentebb említett tényezők miatt – nem tűnik megfelelőnek és elegendőnek, illetve a kialakított alkotmányos rendszerbe illeszkedőnek. Hasonlóképpen nem helyeselhető a magyar viszonyokra alkalmazni Bellamy – főleg Nagy Britanniára alkalmazott – politikai alkotmányosság és a jogi alkotmányosság megkülönböztetését úgy, hogy előbbi a mostani viszonyokra, az utóbbit pedig a korábbi Alkotmány hatálya alatti időszakra alkalmazandóként határozzuk meg (1989-2010 között). Ennek oka a fentiekben jelzett különbségek mellett az írott alkotmány léte, a jogi alkotmányfogalom alkalmazása (ellentétben a szociológiai-politológiai alkotmányfogalommal), az elkülönült, és alkotmányban rögzített alkotmánybíróság léte, illetve az, hogy *Bellamy* politikai alkotmányosság-elmélete inkább amiatt politikai, hogy az alkotmányt magát politikai terméknek tekinti, amelyet azonban a jog eszközeivel védeni lehet és kell, nem pedig amiatt, mert a politikai döntéshozó korlátlanul diszponál minden felett.

8. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciája közé tartozik az is, hogy kialakul a puha alapstruktúra modell, amelynek célja alkotmányelméletileg nem világos, és az alkotmányos demokráciában nem tűnik követendő példának.

A felülvizsgálati modellekkel kapcsolatban *további tendencia* is megfigyelhető: vannak olyan államok, amelyek a puha felülvizsgálati modelltől először az erős modellre, majd a puha alapstruktúra felülvizsgálati modellre váltottak. Ezeket az államokat ma jellemzően a visszaéléses alkotmányozással karakterizálják, és az alkotmányvédelmük fontos vonása az, hogy az alkotmánymódosítást szigorú eljárási szabályok közé szorítják, gyakorlatilag a döntést az alkotmányozó gyűlésben megnyilvánuló nép hozza meg, és/vagy azt referendummal erősíti meg. Nem világos azonban, hogy az *alkotmánymódosítás* általuk alkalmazott *erős megkötése*, illetve az alkotmányozó hatalomhoz való utalása milyen megfontolásokon alapszik: a demokratikus alkotmányosságot vagy a meglévő, nem feltétlenül demokratikusan működő politikai hatalmi rend fenntartását célozza. Az alkotmányozónak nevezett gyűlés megnyilvánulása – alkotmánytani szempontból – nem alkotmányozó, hanem pusztán alkotmánymódosító hatalomként értelmezhető. E modell tehát az alkotmánymódosítás eljárási szabályait meglehetősen nehézvé, és az alkotmányt rigiddé teszi, amelynek az értelme az alkotmányos demokráciában megkérdőjelezhető, a *Landau* által bemutatott visszaéléses, hibrid rendszerekben viszont logikus szabályozási megoldásnak tűnik. Másik értelmezés szerint ezekben a nem stabil államokban az alkotmányozó hatalmat is kötné a hatályos alkotmány, amelynek az alkotmányos demokráciák alkotmánytanában egyáltalán nincs értelme. A magyar modellnek pedig nem kellene ezt a felfogást követnie, de mint látható volt, az Alaptörvénynek lehet ilyen értelmezést is adni (l. 18. pont).

9. A magyar alkotmányos berendezkedés és az Alkotmánybíróság a felülvizsgálati modellek közé nem illeszkedő, újfajta modellt látszik képviselni.

Az Alaptörvény az S) cikk megfogalmazásával és annak nem jogállami értelmezésével (l. 18. pont), illetve az Alkotmánybíróság azzal, hogy adott alkotmánytörténeti pillanatban nem végezte el az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, és nem mozdult el az erős felülvizsgálati modelltől az erős alapstruktúra modell felé, illetve egyre erőteljesebben hangsúlyozza a törvényhozó alakítási szabadságát és a „jelzési” kötelezettséget, *újfajta modellt látszik kialakítani*: az erős felülvizsgálati modelltől a puha (felülvizsgálati) modellbe való áttérést.

Az alkotmányos berendezkedésből következően az *Alkotmánybíróság* alapvetően erős felülvizsgálatot lát el, mert az alkotmányellenes jogi normákat – az Alaptörvény védelme érdekében – megsemmisíti. A testület *feladata* tehát a megsemmisítés és nem az egyes common law államokban alkalmazott „szignalizáció”. A „jelzés” – mint az alkotmányos párbeszéd eszköze – az alkotmánymódosító hatalommal kapcsolatban esetleg fenntartható annyiban, amennyiben e hatalom megnyilvánulása nem visszaélészerű, mivel ekkor érdemi és értelmes párbeszéd folyhat adott alkotmányi rendelkezés jelentéstartalmáról, ellenkező esetben a felülvizsgálat indokolt. A jogalkotóval szembeni „jelzés” alkalmazása sem azonosítható azzal, amelyet a bíróságok alkalmaznak a puha felülvizsgálati rendszerekben. Az *alkotmányos párbeszédet az alkotmánybíróság és a jogalkotó* között éppen az indítja be, hogy a testület alkotmányellenességet tapasztal, és azt – az alkotmányi feladatából fakadóan – kiiktatja a jogrendszerből, amelyet a jogalkotónak – ha szabályozni szeretné az adott viszonyt – valamilyen más – lehetőleg alkotmányos – tartalommal pótolnia kell. Az igaz, hogy a „jelzéssel” is megindulhatna ugyanez a párbeszéd, de akkor az alkotmányos szerv (Alkotmánybíróság) az Alaptörvényben rögzített feladatát (Alaptörvény védelmének legfőbb öre; megsemmisít) nem látná el megfelelően. Az *Alkotmánybíróságnak főszabályként* nincsenek a megsemmisítésnél „puhább” – jogszabályban rögzített – eszközei. Bizonyos esetekben a sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza, amelyek között a „jelzés” nem szerepel. Az alkotmányos párbeszéd fontosságának hangsúlyozása mellett is helytelen, az alkotmányos rendszerrel és az *Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető lenne* az olyan alkotmánybírósági gyakorlat, amelyben a megsemmisítés visszاسzorulna, és a testület egyre többet „jelezné” a jogalkotónak ahelyett, hogy az alaptörvény-ellenességet kimondaná, és az Alaptörvénybe ütköző jogszabályt hatályon kívül helyezné. Az együttműködési szükségesség (l. Lenkovics alkotmánybíró szignalizációs hatáskörre vonatkozó véleményét, amelyet nemcsak az alkotmánymódosításokra értett) nem lehet elfogadható hivatkozási alap, amellyel az alkotmányos kötelezettsége alól az Alkotmánybíróság kibújhatna.

10. A bírósági felülvizsgálati modellek fejlődési tendenciája a szemiprocedurális eljárás alkalmazásában is megnyilvánul. A tényeken alapuló vagy racionális jogalkotás olyan trend az Európai Unióban és a fejlettebb tagállamaiban, amelyet Magyarországnak is érdemes lenne követnie.

Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalma az alkotmányos demokráciában igényli az *érintettek bevonását* a rájuk vonatkozó döntésekbe, illetve a jogalkotási eljárási szabályok *kikényszerítését*. Mindezek elmaradása a jogalkotás minőségének alacsony fokához és a szabályozási tartalmak esetleges alkotmányellenességéhez vagy nemzetközi egyezményekben, szupranacionális rendelkezésekbe ütközéséhez vezethet. A jogalkotó és az alkotmánybíráskodás közötti párbeszéd tudna ezen segíteni, amely alapja az is lehetne, ha az Alkotmánybíróság figyelembe venné a szemi-procedurális felülvizsgálat létét és létjogosultságát a deliberatív döntéshozatali eljárásokban.

Az *európai bírák* egyre nagyobb figyelmet fordítanak a jogalkotási eljárásra, azaz a *jogalkotási eljárás milyenségét* a döntésük részeként használják fel, azaz a jogalkotási eljárás vizsgálata nem izoláltan történik, a döntéshozatali eljárás minősége befolyásolja a bírót az alkotmányosságról való döntése meghozatalában. A deliberatív jogalkotói eljárás meggyőzheti arról a bíróságot, hogy a jogkorlátozást megalapozottnak, arányosnak fogadja el, és ezzel egyidejűleg olyan követelményt is támaszt a parlamenttel szemben, hogy a jogokat korlátozó döntések tényleges deliberáció tárgyai legyenek. A better regulation korábban kidolgozott standardjai konvergenciát mutatnak a bíróságok által a jogalkotási eljárás felülvizsgálata során alkalmazott érvekkel. A közös pont az adatokon és érdemi vitán alapuló körültekintő, racionális jogalkotás megkövetelése a better regulation agenda szempontjából a gazdasági növekedés, a bíróságok oldaláról pedig az önkényes és a(z alap)jogkorlátozó döntések megakadályozása érdekében. A jogalkotási eljárási elemek, eszközök, mechanizmusok értékelése – bíróságtól függően – megjelenhetnek érvényességi kellékként (alapvető eljárási követelményként) vagy az arányossági teszt részeként. Az európai bíróságok joggyakorlatából úgy tűnik egyrészt, hogy ez utóbbi nyer teret. Másrészt pedig érzékelhető az is, hogy a bíróságok a szabályozási szabadság megtartása mellett követelik meg a jogalkotótól a körültekintő szabályozást. Az alkotmányos párbeszéd szempontjából ez azt is jelenti, hogy a bíróság – amennyiben a jogalkotó „hallgat rá” – elősegítheti az adott témára vonatkozó társadalmi párbeszédet azzal, hogy a szabályozásról szóló döntésében annak meglétét (konzultáció, hatásvizsgálat, szakértői vélemény stb.) értékeli. A jogalkotási eljárás csak olyan esetekben lesz a vizsgálódás tárgya, amikor a törvény tartalmi alkotmányellenességét állítják, és ebben az esetben a bíró általában a saját maga által megállapított, de valamilyen meglévő szabályozással, kötelezettségvállalással konvergáló kritériumok alapján értékeli. Az ezekkel a jellemzőkkel rendelkező felülvizsgálat *szemiprocedurális vizsgálatnak* nevezhető.

11. Az Alkotmánybíróság nem követeli meg a racionális, körültekintő vagy tényeken alapuló jogalkotást, hanem maga is tevékenyen közreműködik abban, hogy az alapjogkorlátozó, a korlátozás szükségességét, arányosságát, a szabályozás racionális voltát lényegében alá nem támasztó jogszabályok alkotmányosnak minősüljenek.

Az *Alkotmánybíróság* a *szemiprocedurális vizsgálatnak* nevezett alkotmányossági felülvizsgálatot *nem végzi el*, azaz nem követeli meg a racionális, körültekintő vagy tényeken alapuló jogalkotást. Ennek a *következménye* az, hogy az alapjogok korlátozási tesztje „felhígul”, a mérce csökken, az Alkotmánybíróság jelentősége is gyengül, mivel a „parlamentari törvénybarátsága” növekedésével nem tud megfelelőn érvényt szerezni az alapjogoknak, és ezzel az Alaptörvény – mint alkotmány – nem tudja betölteni a funkcióját: ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat.

A konstitutált hatalmi ágak közötti együttműködés szükségességét és a magyar jogalkotás minőségét alapul véve felmerül, hogy az *alkotmányos párbeszéd megoldása lehet-e* a leírt problémának. Láthatóvá vált a fentiekben, hogy a jogalkotási eljárásnak többszereplősnek kell lennie. Ennek a követelményeknek a magyar jogalkotás formálisan, tehát a jogszabályi előírásokat tekintve, megfelelni látszik, de ez nem jelenik meg a gyakorlatban. A létező szabályok ugyanis nem kikényszeríthetőek, az alkotmánybírósági mérlegelésben sem azok, sem más racionális jogalkotási eljárási megfontolások, eszközök, mechanizmusok alkalmazásának szükségessége nem jelenik meg, következésképpen a jogalkotó egyáltalán nem törődik az azoknak való megfeleléssel. Az Alkotmánybíróság – mint a párbeszédben résztvevő újabb szereplő – feladata ekkor az lehetne, hogy erre a jogalkotót újfajta módszer alkalmazásával – erőteljesebb közjogi érvénytelenségi vizsgálattal, vagy a fél-eljárási

vizsgálatot a döntéshozatalába, értelmezési tevékenységébe való beépítésével – megpróbálja rávenni. Ezt azonban – mint látható volt – nem teszi meg. A jogalkotás párbeszédként való vizsgálata tehát lényegében elvezet azokhoz a problémákhoz, amelyekről a magyar jogrendszer szenved. A politikai döntéshozó nem tartja be a rá vonatkozó – törvényekben és alacsonyabb szintű jogi normákban megjelenő – jogalkotási szabályokat és a hallgatólagosan elfogadott minőségi szabályozási elveket, ami eredményeként – szándékosan vagy a nélkül, a sietségnek vagy az oda nem figyelésnek betudhatóan – már az előkészítés során sem megfelelő, végső soron pedig gyenge minőségű, sőt több esetben – vélhetően szándékoltan – alapjog-sértő döntést hoz. Az Alkotmánybíróság pedig nem hajlandó semmilyen tekintetben alkotmányossági felülvizsgálat alá vonni a jogalkotási eljárást, a közjogi érvénytelenséget a lehető legszűkebben értelmezi, a jogalkotást teljes mértékben a jogalkotó hatalom politikai felelősségi körébe utalja, és amellett, hogy deklarálja a nem megfelelő jogalkotási eljárást, a törvény alkotmányosságát fenntartja. E problémára a párbeszéd mint módszer elméletileg megoldás lehet, de ehhez a jogalkotónak elkötelezettnek kellene lennie a részvétel (konzultáció), a demokrácia, a képviselő, a racionalitás, a jogállam és alapjogok tiszteletben tartása mellett (jogalkotás), az alkotmánybíráskodásnak pedig képesnek kellene lennie arra, hogy mindezeket kikényszerítse a döntéseivel. Amíg ez a felismerés nem valósul meg, az alkotmányos párbeszéd normatív módszerként valószínűleg nem tud segíteni.

12. Az Alkotmánybíróság – az alapjogok hatékonyabb védelme érdekében is – végezhetne szemiprocedurális vizsgálatot, amelynek lényege az I. cikk (3) bekezdésének hatékonyabb alkalmazása lenne.

Ha *véletlenül megvalósulna* a fentebb említett elköteleződés, és szándék mutatkozna a minőségi jogalkotásra, akkor az *alkotmányos párbeszéd eredménye* a következő lehetne: a bíróságok közötti, majd az Alkotmánybíróság és a jogalkotó közötti alkotmányos párbeszéd során az Alkotmánybíróság – amely a trendet figyelembe venné és általa inspirálna – az Alaptörvény védelme során „rákényszerítene” a jogalkotót arra, hogy az juttassa érvényre az Alaptörvényben foglaltakat, és a minőségi jogalkotás – általa a jogi szabályozásban is elismert – követelményeit. Az alapjogok és az állami beavatkozás értékelésekor az alkotmánybírói mérlegelésben tehát valahol meg kellene jelennie annak a szempontnak, hogy a jogalkotó i) hitelt érdemlő módon kimutatja azt, hogy az alapjogba való beavatkozás (vagy bármely más szabályozás) szükséges, és a cél másként nem elérhető, és/vagy ii) a választott szabályozási megoldással valóban a lehető legkevesebb sérelmet okozza az alapjogokban. Ha a jogalkotási folyamat maga nem is okoz közjogi érvénytelenséget – amelynek hatókörét egyébként jobban ki kellene terjeszteni –, akkor a testületnek azt kellene értékelnie, hogy mennyire megalapozottan döntött a jogalkotó a szabályozási megoldásról, továbbá az eljárási követelményeket betartotta-e, feltéve, ha felvethető: ezek elmaradása a szabályozás alkotmányellenességét okozza. E vizsgálat nem értékelné a (gazdaság)politikai döntés helyességét, pusztán – hasonlóan az EJEB joggyakorlatához – annak feltárására irányulna, hogy van-e egyáltalán valami kézzelfogható indoka a választásnak akár a szükségességet, akár az arányosságot illetően (pl. volt-e alternatíva, az érdekeltek kifejthették-e érdemi módon a véleményüket, rendelkezésre állt-e megfelelő hatásvizsgálat vagy szakértői vélemény, a döntéshozatal deliberatív volt-e, valódi mérlegelésen alapult-e stb.). Mivel a testület nem a politikai döntés helyességéről határozná, és az értékelés az alapjog-korlátozási teszt részét képezné, mindez nem emelné egyik jogalkotásra vonatkozó törvényi, házszabályi vagy egyéb rendelkezést sem alkotmányi szintre, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésnek érvényesülését segítené elő. Az ilyen felülvizsgálat, vagy az alapjogok ekként történő hatékony(abb) védelmének *hiánya* azzal a következménnyel is járhat, hogy az így korlátozott alapjogokkal érintettek az EJEB-hez fordulhatnak, és a testület kimondhatja a szabályozás

nem megfelelően alátámasztott vagy nem kielégítő módon megtárgyalt tartalma Egyezménybe ütközését, ahogyan azt tette több esetben, ideértve a Magyarországot érintő ügyeket is.

13. A demokratikus alkotmányozási folyamatban megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd feltételezi az eljárás demokratikus jellegét, amelybe több szereplő kerül érdemi bevonásra, és azzal a hatással járhat, hogy az alkotmányozási eljárás eredményeként demokratikus alkotmány keletkezik, valamint ez az alkotmány alkalmas és képes a funkciói ellátására.

Ha az alkotmányozásra párbeszédként tekintünk, az alkotmányozó hatalmat ténylegesen gyakorló állami szerv és az alkotmányozó hatalom letéteményese, a nép, illetve adott esetben az alkotmányozást segítő, alkotmány-tanácsadó szervek között, akkor Magyarországon egészen különleges folyamatokat és interakciókat tapasztalhattunk. Ebben a folyamatban az *alkotmányos párbeszéd normatív fogalmi elemei nem feltétlenül teljesültek*, azaz a „nép” – a választópolgárok, a szakma, a politikai ellenfelek – érdemi bevonása nem, vagy csak részlegesen történt meg. Ennek hatására szükségszerűen az alkotmány többrétegű legitimációjának a kérdése kerül a középpontba, ami azt is jelenti, hogy az esetleg vitatható legitimációra az alkotmányos párbeszéd megoldás lehet, ha arra a politikai körülmények adottak.

Az alkotmányos demokráciában különösen szoros kapcsolatnak kell tehát fennállnia az alkotmány és az *elfogadására* vonatkozó eljárási szabályok normatív legitimitása, illetve az alaptörvénybe kerülő alapvető normák *demokratikus kialakítása* között. Ez teszi ugyanis lehetővé, hogy az egyén a jog alkotójának, és ne a tárgyának tételezze magát. Az alkotmány demokratikus legitimáltsága tehát akkor közelít leginkább a maximumhoz, ha ez a megfelelő értékeket kifejezésre juttatja (objektív teória, tartalmi legitimitás), és az alkotmányt a társadalom többsége elfogja (szubjektív megközelítés) az alkotmányozás folyamatában (előzetes elismertség, eljárási legitimitás), illetve az alkalmazása során (utólagos elismertség, illetve képesség-elmélet).

Bár formális értelemben létezhet, de *materiális értelemben nincsen alkotmány többdimenziós demokratikus legitimáció nélkül*. A többdimenziós demokratikus legitimáció – amely az alkotmány tartalmáról folytatott többszereplős alkotmányos párbeszédben nyilvánul meg – azért követelhető meg, mert a *demokratikus alkotmányozás komplex és többlépcsős folyamat*, és így igazolható a közös alkotmányi akarat, amely értelemszerűen nem lehet azonos a teljes diszkrecionális politikai hatalommal. A jövőbeli alkotmány legitimáltságának egyes elemei (eljárási, tartalmi) értékelhetők az alkotmány elfogadásának és szövegének vizsgálatával, más komponensei azonban magától értetődően csak utólag mérhetők. Ilyen a társadalmi elfogadottság és a tartalmi legitimáció bizonyos szempontból; az alkotmány szövege ugyanis az alkalmazásával, értelmezésével – az eredeti szövegértelmezéshez képest – más értelmet is nyerhet. Minél nagyobb azonban az előzetes eljárási és a tartalmi legitimitás, annál valószínűbb, hogy azt majd utólagos (szubjektív) legitimáltság is követi, aminek következtében az alkotmány be tudja tölteni a modern alkotmányos demokráciában a funkcióit. Ha tehát az alkotmányozást alkotmányos párbeszédként fogjuk fel, azt feltételezzük, hogy abban a plurális társadalom tagjai részt vesznek. Az ilyen eljárás hatása az új, demokratikus alkotmány, ami az alkotmányos demokrácia alapját jelenti. Ha az alkotmányozás eljárása nem ilyen, akkor megkérdőjelezhető az alkotmány demokratikus jogállami jellege. Az így okozott probléma – ha az új államiság egyáltalán ezt eredményezi –

csak új, demokratikus alkotmányozással vagy jelentős alkotmánymódosítással, esetleg az alkotmányosság talaján álló alkotmánybíráskodással orvosolható.

14. Az Alaptörvény nem a demokratikus alkotmányozási eljárás során került kialakításra, emiatt részleges eljárási és tartalmi legitimitáshiányban is szenved.

A demokratikus alkotmányozás során tehát fontos az alkotmányos párbeszéd, vagyis az, hogy az alkotmányozó hatalom a folyamatba minél több szereplőt bevonjon, és az alkotmányi tartalom kialakítására ilyen eljárásban kerüljön sor. A *magyar alkotmányozási folyamatban* ez *nem* teljesen így valósult meg. Mind a Konceptió, mind az Alaptörvény lényeges eljárási és tartalmi legitimitáshiányban szenved. A *Konceptió* – amelynek tartalma valójában nem volt érdeminek tekinthető, de – kialakításának eljárása formálisan mutatott fel plurális jegyeket, amivel az *Alaptörvény* egyáltalán nem jellemezhető. Igaz, az Alaptörvény a Konceptióhoz képest a tartalmát tekintve sokkal kidolgozottabb, de rendelkezéseit több szempontból is kritikával lehet illetni, ami miatt nemcsak eljárási, hanem tartalmi legitimitása is részben megkérdőjelezhető.

Az alkotmányozási folyamatot és az Alaptörvény tartalmát áttekintve megállapítható, hogy az *Alaptörvény elfogadásával a legitimitás foka* nem a „maximum” felé mozdult el. Az Alaptörvény legitimitása tehát több kívánnivalót hagy maga után mind előzetes és utólagos eljárási (előkészítés és elfogadás, illetve a referendum hiánya), mind tartalmi tekintetben. Az objektív, tartalmi elemekre vonatkozóan egyes szervek és szervezetek már az elfogadásakor szinte egységesnek mondható kritikákkal éltek. A Velencei Bizottság észrevételei egy részére a kormány érdemben nem válaszolt, vagyis ezeknek az esetében a legitimitási probléma továbbra is kérdéses.

Mindazonáltal kétségtelen, hogy az *előzetes legitímáció mértéke nem feltétlenül vezet* az utólagos elfogadottság hasonló mértékéhez, mivel utóbbit – akár pozitív, akár negatív irányban – jelentősen befolyásolhatja az idő múlása, az adott állam társadalmának tudatossága és befolyásoló ereje, illetve jogalkotásban és jogalkalmazásban részt vevők politikai-jogi filozófiája és kultúrája. Az Alaptörvény *tartalmi legitimitását tehát növelhette volna*, ha olyan gyakorlat alakul ki körülötte, amelyet minden demokratikus elkötelezettségű ember jó szívvvel el tudna fogadni. Ez azonban *nem így alakult*, amely megmutatkozott az Alaptörvény módosításaiban, illetve az alkotmánybírási gyakorlat és a testület összetételének alakulásában. Mindazonáltal az is igaz, hogy az állampolgárok jelentős többsége az elmúlt négy évben nem igazán foglalkozott sem az alkotmányozással, sem az Alaptörvénnyel.

15. Az Alaptörvény nem tudja alkotmányi funkcióit teljes mértékben ellátni.

Az Alaptörvénynek – az elfogadásakor keletkező – hiányos eljárási és tartalmi legitimitásán tovább rontott a húsz hónapon belüli öt módosítása. Ezek között ugyanis több olyan is szerepelt, amelyben korábbi alkotmánybírási döntések felülbírálata történt meg, vagyis nem alkotmányi szintet igénylő szabályt emelt alkotmányi rangra annak érdekében, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot elkerülje, illetve amelyek nem építették be az alkotmányos párbeszéd eredményeit. Az alkotmánymódosító hatalom jogilag biztosan nincs kötve olyan puha jogi eszközök figyelembe vételéhez, amelyekkel pl. a Velencei Bizottság rendelkezik, de sorozatos figyelmen kívül hagyásuk elárulja az állami döntéshozó demokrácia és alkotmányosság iránti elkötelezettségének a fokát. A Velencei Bizottság véleményei, az EJEB döntései, az EU politikai szerveinek a megállapításai Magyarország integrációs részvételének eljárási szabályai betartására, így összességében a releváns európai alkotmányossági követelményekre, illetve a magyar alkotmányban foglalt szabályok érvényesítésére hívták fel az állam figyelmét, amelyet az jellemzően negligált. A politikai döntéshozó nemcsak az

államon kívüli szervekre nem hallgatott, de az Alkotmánybíróságra sem, amikor az az alkotmányossági követelményeket igyekezett számon kérni az alkotmánymódosító (a testület fogalomhasználatában: alkotmányozó) hatalomtól [45/2012. (XII. 29.) AB határozat]. Sőt, másodsorra „hatáskörcsorbítással” élt: a pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatára vonatkozó, 2010-ben alkotott korlátozás mellett az említett határozatban kilátásba helyezett, alkotmánymódosításokra irányuló érdemi felülvizsgálatot lehetetlenítette el normatív szinten. A politikai döntéshozó tehát nem úgy ítéli meg, hogy az alkotmányos demokrácia alkotmánya vagy annak alkotmánybírósági értelmezése számára keretet és korlátot jelent. Más esetekben ugyanakkor az Alkotmánybíróság az, amely cinkosnak tűnő módon „együttműködik” a jogalkotóval, mert a gyakorlatában kimutathatóan a politikai többségnek tetsző döntést hoz. Így pl. a határozataiban a korábban kidolgozott és alkalmazott, majd az Alaptörvénybe foglalt [I. cikk (3) bek.] tesztet nem megfelelően alkalmazza, a jogalkotótól pedig a döntései alátámasztására semmilyen érdemi indokot nem kíván meg, következésképpen eltolódni látszik a megsemmisítéshez képest a „puhább”, de jogszabállyal alá nem támasztott jogkövetkezmények alkalmazásának irányába. Mindezzel a testület sem segíti elő az Alaptörvény alkotmányi funkcióinak megvalósulását: az államhatalmat nem korlátozza, nem racionalizálja, az alapjogokat nem védi megfelelően, így többi funkcióját sem tudja érdemben teljesíteni, ideértve az alkotmányos identitás kialakítását is (l. 18. pont).

16. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalmak, amiből három következtetés adódik: az elválasztás elleni érvek nem meggyőzőek; a hatalmak el nem különítése számos alkotmánytani problémához vezet; az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóak.

Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalmak, az egyik konstituáló, a másik konstituált hatalom, nem ugyanaz a „forrásuk”, nem egy töről fakadnak (tényleges politikai hatalom – alkotmányban előírt politikai többség és esetleg egyéb résztvevők), nem azonos a feladatuk (tárgyi értelemben korlátozott jelleg: az alkotmány megalkotása egyszeri aktusként – alkotmány módosítása, többször is megvalósulhat, de nem hozhat létre új alkotmányt) és az eljárási szabályaik sem (saját maga állítja fel ezeket a szabályokat, nem kikényszeríthető jellegűek – az alkotmány szabályozza, kikényszeríthetőek), eltérő szervi megjelenési formái lehetnek (nemzetgyűlés/konvent/parlament és/vagy nép – parlament/ek és esetleg referendum). Ezeket az alkotmányelméletben megjelenő eltéréseket és ezek következményeit (alkotmánymódosító hatalom az alkotmány által előírtaknak megfelelően nyilvánulhat meg, nem végezhet alkotmányozást) nem teszi semmissé az az alkotmányozói megfontolás, miszerint mind az alkotmányozó, mind az alkotmánymódosító hatalom ugyanban a szervben (parlament) jelenik meg. Több érv felhozható a két hatalom külön kezelése ellen (jogforrási, módosításra vonatkozó, joglogikai érv stb.), de *egyik sem meggyőző*, mindegyik cáfolható, különösen arra figyelemmel, hogy ha nem különböztetnénk meg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat, akkor a (folyamatos és visszaélésszerű) alkotmánymódosítások eredményeként e hatalmaknak pontosan azok a jellemzői nem valósulnának meg, amelyeket azok is elfogadnak, akik az elválasztásukat nem támogatják. Ilyen, tehát azok által is elfogadott jellemző, akik a két hatalom elválasztása ellen érvelnek, például a következők. i) Az alkotmányozás egyszeri aktus. Ha azonban a két hatalmat nem választjuk el, akkor – különösen a sorozatos – alkotmánymódosításokban megjelenő alkotmányozó hatalom nem minősíthető egyszeri aktusnak. ii) Az alkotmánymódosító hatalom elvileg nem hozhat létre új alkotmányt. Ha azonban a két hatalmat nem választjuk el, akkor – különösen a sorozatos – alkotmánymódosításokban megjelenő alkotmányozó hatalom új alkotmányt is létrehozhat nem eredeti hatalomként megnyilvánulva, mivel be kell tartania az alkotmánymódosításokra vonatkozó szabályokat,

holott az eredeti hatalom az eljárási szabályait elvileg maga állapítja meg. Ez elvezet a harmadik jellemzőhöz, amelyet a két hatalom elválasztása mellett érvelők is osztanak: iii) az alkotmányozó hatalom eredeti hatalomként nem felülvizsgálható. Ha azonban az alkotmányozó hatalom alkotmánymódosító hatalomként tevékenykedik (mivel nem választjuk el őket), és az alkotmánymódosításokra vonatkozóan van alkotmánybíróági felülvizsgálati hatáskör, akkor az alkotmányozó hatalom maga lesz felülvizsgálható, annak ellenére, hogy elfogadott: ez elvileg eredeti hatalom, és mint ilyen nem lenne felülvizsgálható. Ha felülvizsgálható lenne az alkotmányozó hatalom, amikor alkotmánymódosítóként jár el (mivel nem választjuk szét a kettőt), akkor egyrészt az alkotmányozó hatalom eredeti, aktuális, adott pillanatban a társadalmi, politikai stb. változásokra reagálva fellépni képes politikai erőként kiüresedne. Másrészt az sem lenne világos, hogy milyen szerv végezné az eredeti, alkotmányozó hatalom – alkotmánymódosító hatalomként történő – megnyilvánulása szabályszerűségének az ellenőrzését, mivel – ha folytatjuk azt a gondolatmenetet, hogy az alkotmányozó hatalom jár el – ekkor még nincsen új konstituált szerv, a régi szabályok pedig az eredeti hatalmat elviekben nem köthetik. Ha viszont a már konstituált alkotmánybíróág vizsgálja felül az alkotmányozó hatalmat (ami módosító hatalomként jár el, mivel nem választjuk el a két hatalmat egymástól), akkor eljutunk az előbb említett problémáig: az alkotmányozó hatalom eredeti volta kérdőjeleződik meg, és a benne megnyilvánuló politikai akarat üresedik ki.

Egyértelműbb elméleti – és gyakorlati – helyzetet teremt tehát, ha az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat elkülönült hatalomként fogjuk fel a fentiekben kifejtett jellemzőkkel.

Ha pedig a két hatalom elválasztható, akkor az alkotmánymódosító hatalomnak a számára az alkotmányozó által kijelölt kereteken belül kell maradnia. Ez pedig felveti az *alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatának a lehetőségét és a szükségességét*. Azokban az államokban, ahol nincs kifejezett örökkévalósági klauzula, a kérdés úgy merült fel, hogy implicit örökkévalósági klauzulákat olvasnak ki az alkotmányból, és az abba ütköző módosításokat megsemmisítik. Így alakult ki az erős alapstruktúra modell. Az implicit klauzulák kiolvasásának apropója mindenhol a hatalommal való visszaélésre adott konkrét alkotmányos reakció volt. Az explicit klauzulák pedig amiatt kerültek be az alkotmányokba, mert az alkotmányozó a korábbi rendszer visszaélésszerű joggyakorlását szerette volna ezek segítségével elkerülni. A mai, visszaéléses alkotmányozás és alkotmánymódosítás veszélyei és lehetőségei között az ilyen alkotmányellenes vagy alkotmányosságba ütköző törekvésekkel szemben fel kell lépni, és nem feltétlenül csak azzal, hogy a kifejezett örökkévalósági klauzulák nyomán hasonló impliciteket választunk, hanem olyan tágabb kategóriákban lehet gondolkodni, mint például az alkotmány szerkezete, az alkotmányosság, az alkotmány koherenciája vagy az alkotmányértelmezés zártságának a követelménye.

Ha az alkotmányellenes, különösen a visszaélésszerűen és sorozatosan megalkotott alkotmánymódosításokat az *alkotmánybíróág nem kezeli*, akkor az „alkotmányrontó” tartalom többségbe kerülhet az alaptörvényen belül, és a módosítás technikája mellett a tartalom is kétségesé teszi azt, hogy az adott állam az alkotmányos demokrácia keretei között működik-e.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítással okozott probléma *feloldására több megoldás* kínálkozik, de a megsemmisítésen kívül egyik sem vezet megfelelő eredményre. Amennyiben az eddig vázolt alkotmányelméleti keretben mozgunk, amelyben az alkotmányozó hatalom az alkotmánymódosító hatalomtól elkülönült hatalom, az alkotmányellenes módosítások elleni fellépés szükségszerű, a politikai döntéshozó adott történelmi megnyilvánulásával szembeni

jogállami eszköz. Az alkotmányba ütközés megállapítása megsemmisítés nélkül, de annak kimondásával, hogy az nem képezi az alaptörvény tartalmát, a jogbiztonság sérelméhez vezet, és mint ilyen, a jogállamban nem fogadható el.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatával és megsemmisítésével a *hatalommegosztás nem sérül*, mivel, ha nem visszaélésszerű az alkotmány módosítása, akkor alkotmányos párbeszéd veszi kezdetét (1. pont), ha pedig az, akkor a már megbomlott egyensúly helyreállítása indul meg (6. pont), amelynek végén a politikai döntéshozónak színt kell vallania arról, hogy a továbbiakban az alkotmányos demokrácia kereten belül kíván-e maradni vagy sem.

17. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálásáról csak az alkotmányos demokrácia keretei között érdemes beszélni.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosításról folyó vitának, és az ilyen módosítások bírósági felülvizsgálatának csak alkotmányos demokráciában van értelme, amely az alapjogokat és a jogállamiság elvét tiszteletben tartja és érvényesíti. A nem alkotmányos demokráciában vagy nem-jogállamban ugyanis nincsen miért vitázni arról, hogy a már nem jogállami alkotmányt módosítani kívánó hatalomnak milyen korlátai vannak. A jog és az állami működés mércéje ugyanis az ilyen államokban nem az alkotmány, hanem valamilyen tényleges erővel rendelkező politikai hatalom, amely kívül áll az alkotmány normatív keretein. Ebből az is következik, hogy ilyenkor az alkotmánybíráskodást végző szerv léte, szerepfelfogása teljesen irreleváns. Az alkotmánybíró és az alkotmányozó hatalom közti *párbeszéd* tehát *olyan állapothoz is elvezethet*, amelyben az alkotmány – és így az alkotmánybíráskodás – felett a népképviselői szerv ténylegesen korlátlanul dominál, egyfajta *rosszul értelmezett „parlamenti szupremácia”* valósul meg. A *kérdés* ebben az esetben az, hogy ez a helyzet milyen államot, alkotmányos berendezkedést jelent, illetve hogyha ezt károsnak, helytelennek fogjuk fel, akkor a helyzeten az *alkotmányos párbeszéd segíthet-e*. A magyar tapasztalat azt mutatja, hogy *valószínűleg nem*.

18. Az Alaptörvény módosításainak alkotmánybírói felülvizsgálata elméletileg lehetséges, gyakorlatilag az Alaptörvény tartalmának demokratikus vagy nem demokratikus megítélésétől függ.

Mivel az alkotmányos demokrácia alkotmányelméletében az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönült hatalom, ami az Alaptörvény szövegében is megjelenik, az S) cikket és az 1. cikket ennek megfelelően kell értelmezni. Az alkotmányozási eljárás és felülvizsgálat leírása az S) cikkben és a hatásköri szabály az 1. cikkben tehát nem az új Alaptörvényre vonatkozik (minthogy az „új” jelző nem is szerepel a szövegben) hanem az alkotmány deskriptív és nem preskriptív szabályaként a múlt, a már megvalósult eljárásra értendő, nem a jövőre, mivel a jövő alkotmányozó hatalmát jogi értelemben nem korlátozhatja a már létező alkotmány. Ha viszont e szabályok az új alkotmány elfogadására is irányadóak lennének, vagyis elvetnénk a fentebb leírt alkotmányozó hatalom felfogását, akkor az elvezetne az S) cikk nem jogállami értelmezéséhez, amelyben az Alaptörvény S) cikke és az 1. cikke jogilag köti a jövő alkotmányozó hatalmát is, amely kizárólag az Országgyűlés kétharmados többségével és az Országgyűlésben fogadható el. Ez az értelmezés amiatt *elfogadhatatlan*, mert az újabb alkotmányozó hatalmat megpróbálja eljárásilag, és így legitimációs szempontból is megkötni, vagyis az nem lehetne eredeti. Ez egyrészt a 2011-es politikai és alkotmányozó többséget így időtlennek és mindenhatónak – mintegy „szuperalkotmányozónak” – fogja fel, azaz nem veszi

figyelembe az alkotmányozó hatalom időbeli és térbeli kötöttségeit, illetve az Alkotmánybíróságnak alibiként ad felülvizsgálati hatáskört. Ennek lényege az, hogy az eredeti/szuperalkotmányozói szándékot, azaz az eljárási szabályok betartását védje, és ne engedjen más alkotmányozási megoldásokat érvényesülni. Másfelől az ilyen korlátozás a társadalmi valóság változásának tükrében sem értelmezhető, mert a tényleges politikai realitás jogilag csak addig szorítható keretek közé, amíg ezeket a kereteket a többség magára nézve elfogadja és betartja.

Nem megnyugtató az a helyzet, hogy az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályokat egymással ellentétben álló módon is lehet értelmezni, bár az is igaz, hogy van jogállami értelmezési lehetőség.

Az Alaptörvény egészét abból a szempontból szükséges tehát értékelni, hogy *tartalmazza-e a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket*, és ha igen, ezek mellett milyen más, esetleg ezekbe az elvekbe ütköző rendelkezéseket foglal magában. Ha ugyanis tartalmaz „alkotmányrontó rendelkezéseket”, akkor a kérdés az, hogy az Alaptörvény az alkotmányos demokrácia jogállami alkotmánya vagy nem. Az ebben való állásfoglalás értékítélet kérdése, és lényegében az alkotmányról vallott felfogással és azzal függ össze, hogy az értékelőnek mekkora a „jogállamiság” vagy „demokráciaküszöbe”, vagyis mikortól értékeli magát az alkotmányi tartalmat nem jogállaminak vagy nem demokratikusnak. Az Alaptörvényben megtalálhatóak a demokratikus alkotmányfejlődés által kikristályosodott elvek, de ezek mellett olyan szabályok is léteznek, amelyek vagy az alkotmányosságba vagy más alaptörvényi rendelkezésbe ütköznek, és ezek közül néhányat (pl. a család védelme, a házasság fogalma, az állam és egyház viszonya) az alkotmány identitásával is azonosítanak. Ezek kiiktatására, vagy jobbító szándékú módosítására vonatkozó alkotmánymódosítást pedig – az esetlegesen aktivista alkotmánybírói attitűddel, az alkotmánymódosításra irányuló tartalmi felülvizsgálatnál – minden bizonnyal alkotmányellenesnek kellene tartani, ami tovább növelheti, de minden esetben legalábbis konzerválja az Alaptörvény nem demokratikus és jogállami tartalmát. Ekkor ugyanis kimondásra kell kerülnie annak, hogy ezeknek az elveknek a védelme elsődlegességet élvez a velük konkuráló más alkotmányi elvekkel – az emberi méltósággal, az egyenlőséggel, és a semlegességgel – szemben. Ha pedig ez így van, akkor megvalósul modern konszolidalizmusnak nevezett eszme elvetése, illetve az alkotmány alapjogvédő funkciója kiüresedik és más alkotmányi minőség alakul ki.

Mindez másként alakul, ha e tartalmak miatt az *Alaptörvényt már nem tartjuk demokratikus jogállami alkotmánynak*. Így a jelzett irányú módosítás alkotmányos lehetne annak érdekében, hogy a rendszert vissza lehessen forgatni a demokratikus működés felé. Ehhez azonban az *Alkotmánybíróságnak cselekednie kellene*. Ha ilyen helyzetben a „jobbító szándékú” módosítás mégsem számítana alkotmányosnak – mert például az Alkotmánybíróság megsemmisítené, és a testület nem tudna semmi másra hivatkozni, csak az Alaptörvény identitására –, akkor bizonyossá válik, hogy *nem jogállami demokráciában*, hanem valamilyen hibrid rendszerben élünk.

Ha az Alkotmánybíróság úgy dönt, hogy *nem olvas ki magának hatáskört*, nem értelmezi az alkotmányt aktivista módon, de a felmerülő *alkotmányellenes alkotmánymódosításokra valamiképpen alkotmányjogi választ szeretne adni*, akkor alkotmányos párbeszédbe bocsátkozhat az alkotmánymódosító hatalommal. E párbeszédben „jelezhet”, „rámutathat” arra, hogy adott alkotmánymódosítás miért és hogyan ütközik „az alkotmányosságba vetett hitbe”, a koherencia vagy az alkotmányértelmezés zártágának követelményébe, esetleg bemutathatja, hogy milyen alkotmányos követelmények alkalmazhatóak, csakúgy, mint ahogyan azt a jogalkotó hatalommal való párbeszédben teszi. Az alkotmánymódosító hatalom

– mivel konstituált hatalomként azonos szinten áll az alkotmánybírósággal – nem kötelezett a testület ilyen megfogalmazásait magáévá tenni, mert a párbeszédnek pont az a lényege, hogy nem ró kötelezettséget egyik félre sem. A magyar Alkotmánybíróság által alkalmazott szignalizáció az alkotmányos párbeszéd egyik eszköze lehet a testület és az alkotmánymódosító hatalom között, de csak akkor válhat hatékonná, ha az alkotmányos demokrácia keretei között működnek: az alkotmánymódosítások nem szisztematikusak, nem az alkotmányellenes rendelkezések alkotmányosítására, így a felülvizsgálat alóli kivételükre szolgálnak, azaz azzal a politikai döntéshozó nem él vissza. Ha az alkotmánymódosítás visszaélészerű, akkor a megoldás csak a megsemmisítés lehet.

19. Magyarországon a felvetett, és az alkotmányos párbeszéd során napvilágra került problémákon az alkotmányos párbeszéd – a politikai klíma megváltozása nélkül – nem tud segíteni, mivel úgy tűnik, hogy hiányoznak az érdemi párbeszéd előfeltételei.

Az látszik, *mintha a magyar politikai döntéshozó nem venné figyelembe* sem az integrációs jellemzőket (együttműködés, kompromisszum, párbeszéd, közös értékek stb.), sem az alkotmányos demokráciák tartalmi elemeit (alaptörvény, alapjogok védelme, többségi döntés a kisebbség védelmével együtt, pluralizmus stb.), sem a saját alkotmányos berendezkedésének a jellegzetességeit (írott alkotmány, Alkotmánybíróság, parlamentáris kormányzati rendszer stb.). Úgy tűnik továbbá, hogy sajátos alkotmányosság-felfogást képvisel, amelyben nincsen helye a kisebbségi véleménynek, az inkluzív és deliberatív eljárásoknak, az alternatívákról folyó érdemi vitának, de ahol létező jogintézményeket (pl. parlamenti szupremácia) és elméleti kategóriákat tetszőlegesen félreértelmeznek (politikai alkotmányosság). Ez a hozzáállás *vezetett el ahhoz az aktív párbeszédhez*, amelynek tanúi voltunk az elmúlt négy évben. A felszínre került, és itt ismertetett *problémákon* az alkotmányos párbeszéd *csak akkor tud segíteni*, ha az abban résztvevő felek ugyanabban az alkotmányos demokrácia által leírt elméleti konstrukcióban gondolkodnak, és annak gyakorlati megvalósításán fáradoznak. Magyarországon az érzékelhető, hogy ennek a feltételei *2015-ben sem állnak fenn*.

Ehhez ugyanis *szükség lenne* egyrészt ilyen irányú társadalmi és politikai szinten megfogalmazott igényre, a politikai kultúra ehhez igazodó színvonalára, arra, hogy a politikai döntéshozó az alkotmányosság, a demokrácia, a jogállamiság alapvető értékeit magáénak érezze, és azokat semmilyen politikai céltól vezérelten ne sértse meg, ha pedig azt mégis megteszi, akkor annak viselje a politikai és jogi következményeit. Szükséges lenne az is, hogy a döntéseiben az alapjogokat tiszteletben tartsa, az azokba való beavatkozását megfelelően indokolja, arról megalapozottan, alternatívákat figyelembe véve, adekvát viták lefolytatását követően határozzon. Az Alkotmánybíróság hozzáállásán is szükséges volna változtatni, annak fogékonyabbnak kellene lennie az alkotmányos feladata ellátására, az alapjogi teszteket komolyan kellene vennie, azokat nem szabadna tovább „felhígítania”, és az alkotmányossági felülvizsgálatokban való európai változásokra is érzékenyebben indokolt reagálnia, éppen az alkotmányosság betartatása érdekében. A jogalkotással érintetteknek képesnek kellene lenniük az érdekeiket megjeleníteni, ennek másik oldala természetesen a politikai döntéshozó ilyen irányú belátása, illetve adott esetben az Alkotmánybíróság gyakorlatának a változása, amelyben elkezd a racionális jogalkotás iránti követelményeknek érvényt szerezni.

Mindezek nem feltétlenül az alkotmány szövegének megváltoztatását igénylik, hanem *jelentősebb társadalmi és politikai változást* is szükségeltetnek, amely nélkül hiába történik meg az Alaptörvény alkotmányrontó rendelkezéseinek a módosítása, semmi nem zárja ki azt, hogy hasonló módszerrel, újra visszaélészerű alkotmányozás és alkotmánymódosítás történjék Magyarországon.

Amennyiben a *politikai döntéshozatal szintjén* maradunk, akkor *megoldás* lehet az Alaptörvény módosítása, végső soron pedig új alkotmány alkotása. Mindegyik esetben alapvető feltétel, hogy a döntéshozók belássák: a változtatás szükséges, az alkotmányrontó, a más alkotmányi szabállyal ellentétes rendelkezéseket el kell távolítani. Amennyiben ilyen belátás nem születik meg, a nem feltétlenül jogállaminak és demokratikusnak gondolt alkotmányi tartalom – akár a jobbító szándékú alkotmánymódosítással szemben is – érvényre fog jutni. Másik elengedhetetlen kellék: az eljárásoknak inkluzívnak és deliberatívnak kell lenniük, az alkotmánynak vagy az Alaptörvény módosításának a szükséges eljárási és tartalmi legitimitációval kell rendelkeznie.

A *nehézséget* az okozza, hogy az Alaptörvény és a politikai döntéshozó által lényegében 2010 óta kialakított rendszer működik, annak megváltoztatása nehéz, és azt nem teszi könnyebbé a jogi környezet átalakítása sem: a túl hosszú időre (9 évre) kinevezettek vagy megválasztottak, illetve a „pártos alkotmánybírák” megbízatásuk végéig maradnak, és hoznak döntéseket.

III. Végkövetkeztetés

Az alkotmányos párbeszéd *hasznos, különleges nézőpontot* jelent az alkotmánytani és alkotmányjogi kutatásokban, következetes alkalmazása segíti megérteni a 21. századi, az integrációval összefüggő, a többszintű alkotmányosságból adódó kihívásokat, amelyekkel az alkotmányelméletnek és alkotmányjognak szembe kell néznie. Alkalmazása *az alkotmányos és deliberatív demokráciában ígéretes*, de ha adott állam nem teljes mértékben működik az alkotmányos demokráciák elfogadott keretein belül és elvei mentén, az alkotmányos párbeszéd *csak korlátozott eszköz lehet*, alkalmazásának formális módja pedig éppen erre mutat rá, azaz *jelzi az állam(i) politikai döntéshozó) demokrácia, jogállam, alapjogok, európai értékek stb. iránti elkötelezettségét.*

A *jelenlegi (2010-2014 között kialakított) alkotmányos berendezkedésben* – amelyben a politikai döntéshozó a „politikai alkotmányosság” meglehetősen eltorzított elméletében alakítja ki és erősíti meg a parlamenti szupremácia felfogását, amely így kizárja, de legalábbis jelentős mértékben csökkenti az alkotmánybíráskodás alkotmányosságot korrigáló esélyeit. Nem ismeri el az alkotmány elsődlegességét maga felett, azaz a hatalom korlátozásának igényét és szükségességét elutasítja. Nincs sem jogi, sem politikai elkötelezettsége az alkotmányos demokrácia jogállami fenntartására – az alkotmányos párbeszéd mint a problémák megoldására irányuló módszer nem működőképes. Az alkotmányos párbeszéd csak az alkotmányos és deliberatív demokráciában megnyilvánuló jogi alkotmányosság keretén belül működhet eredményesen, amely berendezkedésben a politikai döntéshozó elfogadja az alkotmány elsődlegességét, annak védelmét biztosítja, a döntéshozatala során képes az integrációkban részt vevő más szereplőkkel is együttműködni, illetve amelyben az alkotmány normatívitását és legitimitását megtartva képes a hatalmát – akár önkorlátozás útján is – gyakorolni.

Az akadémiai doktori értekezés téziseihez felhasznált irodalom

1. Anne Meuwese – Marnix Snel: Constitutional dialogue: An overview. Utrecht Law Review. 2013 March, Vol., Issue 2.
2. Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013. 3. sz.
3. Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel. Tóth Gábor Attila alkotmányjogásszal Sólyom Péter beszélget. Fundamentum 2012. 4. sz.
4. Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum rovat, Fundamentum 2010. 1. sz.
5. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz.
6. Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem. Scolar Kiadó, 2014
7. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes. „Mission impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz.
8. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
9. Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. 71 Brooklyn Law Review 2006.
10. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz.
11. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon ... Közjogi Szemle 2010. 4. sz
12. Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. Legisprudence 2009, Vol. 3, No. 1.
13. Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011 Vol. 5, No. 1.
14. Conrado Hübner Mendes: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. Legisprudence 2009 Vol. 3, No. 2.
15. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ... az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle. 2011. 1. sz.
16. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012.
17. D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye. In Chronowski Nóra (szerk.): Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára. PAMA Könyvek 2008
18. Damian Chalmers: European restatments of Sovereignty. LSE, Law, Society and Economic Working papers 10/2013, http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-10_Chalmers.pdf
19. David Keyaerts: Courts as regulatory watchdogs? Does the European Court of Justice bark or bite? In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
20. David Landau: Abusive constitutionalism (April 3, 2013). UC Davis Law Review, Fall 2013, Forthcoming; FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, elérhető SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2244629>
21. Democracy index 2010: Democracy in retreat - A report (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

22. Democracy index 2011: Democracy under stress. The Economist Intelligence Unit Ltd. 2011; <http://tinyurl.com/bu8djnw>
23. Democracy index 2013 Democracy in limbo. A report from The Economist Intelligence Unit, The Economist Intelligence Unit Limited 2014.
24. Democracy Index 2014 Democracy and its discontents A report from The Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-index-2014.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy0115>
25. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
26. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004.
27. Drinóczi Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. MTA Law Working Papers, 2014/27 http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf
28. Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.
29. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. *Jura* 2013/1
30. Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. *Jura* 2014. 1. sz.
31. Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz.
32. Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. *Jura* 2014. 2. sz.
33. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. *Jura* 2013. 2. sz.
34. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *Jura* 2012. 2. sz.
35. Drinóczi Tímea: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In Fülöp Péter – Bencsik András (szerk.): Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet. Pécs 2011. http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Hirek/20111017/tanulmanykotet.pdf
36. Drinóczi Tímea: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. *ZöR* 2013. 1. sz.
37. Drinóczi Tímea: Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In Nochta Tibor – Monori Gábor: IUS EST ARS. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs, 2015. 159-178. o.
38. Ernst-Ulrich Petersman: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constitutional nationalism to multilevel constitutionalism in international economic law. EUI Working Paper Law No. 2006/45
39. Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. (Szerk.: Arató András – Halmai Gábor – Kis János) Fundamentum 2011. 1. sz.
40. Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith: Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. <http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf>
41. Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.

42. Fröhlich Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013.
43. Gábor Attila Tóth (ed): Constitution for a disunited nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law. CEU Press, Budapest 2012.
44. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítás korlátairól – Vörös Imrének. In Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta: A világ mi magunk vagyunk ... Liber Amicorum Imre Vörös. Hvg Orac Kiadó, Budapest, 2014.
45. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerolálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
46. Gary J. Jacobson: Az Alkotmányos identitás változásai. Fundamentum 2013. 1. sz
47. Gary J. Jacobsohn: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. International Journal of Constitutional Law Vol. 4, No. 3 (July 2006).
48. Gary J. Jacobsohn: Constitutional identity. Harvard University Press, 2010.
49. Halmai Gábor – Kim Lane Scheppele (eds): Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 2013 április (szerzők: Bánkúti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólýom Péter), http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf
50. Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó 2013.
51. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráóság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
52. Herbert Küpper: Tur Tur, az álóriás – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszerolálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
53. Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok” (húsz év) védelmében. <http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf>
54. Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. Columbia Journal of European Law 2009. Vol. 15. no. 3.
55. Ittai Bar-Siman-Tov: Semiprocedural judicial review. Legisprudence Vol. 6, No. 3.
56. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HvgOrac, Budapest 2011.
57. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014.
58. Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért, Fundamentum 2013. 1. sz.
59. Kent Roach: Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. 45 Osgoode Hall Law Journal 2007.
60. Klaus Messerschmidt: The good shepherd of Karlsruhe. The Hartz IV decision – A good example of regulatory rebiew by the German Federal Constitutional Court? In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
61. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz.

62. Mark Tushnet: Inevitable globalization of constitutional law. *Virginia Journal of International Law* Vol. 50. Issue 1.
63. Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 2013. 1. sz.
64. Müller György: A második és a harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságai. MTA Law Working Papers 2014/62., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_62_Muller.pdf
65. Neil Walker: Sovereignty and differentiated integration in the European Union. *European Law Journal* 1998, Vol. 4, Issue 43.
66. Patricia Popelier – Aída Araceli Patiño Álvarez: Deliberative practices of constitutional courts in consolidated and non-consolidated democracies. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
67. Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
68. Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane: Constitutional court and multilevel governance in Europe. Editor's introduction. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): *The role of constitutional courts in multilevel governance*. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
69. Patricia Popelier: A Fundamental Right to Rational Law Making? An exploration of the European Court of Human Rights' Case Law. In *International Scientific Conference, The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space* 4-5 October, 2012. University of Latvia Press 2012.
70. Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation – Best Practices and Political Objections. In Marta Tavares Almeida – Luzius Mader (eds): *Quality of Legislation. Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th, 2010*. Nomos, Baden-Baden 2011.
71. Peter W. Hogg – Allison A. Bushell: The *Charter* Dialogue between courts and legislatures (Or Perhaps The Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All). 35 *Osgoode Hall Law Journal* 1997.
72. Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
73. Petrétei József: *Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság*. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
74. Petrétei József: *Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben*. In Notha Tibor – Monori Gábor: *IUS EST ARS Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs 2015.
75. Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Kaizon Kiadó, Budapest 2014.
76. Richard Bellamy: *Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge University Press, 2007.
77. Rixer Ádám: *Az újabb jogalkotás jellegzetességei*. Kodifikáció 2012. 2. sz.
78. Schanda Balázs: *Kereszténység vagy semlegesség? Az Alaptörvény identitásának kérdése*. Magyar Jog 2015. 3. sz.

79. Schweitzer Gábor: Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. és II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013.
80. Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle* 2013. 1. sz.
81. Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. *Fundamentum* 2014. 1-2. sz.
82. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014.
83. Sulyok Márton: Értelmelem és érzelm vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. *Fontes Iuris* 2015. 1. sz.
84. Sente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
85. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2005.
86. Timothy Zick: Are the States Sovereign? *Washington University Law Review*. 2005. Vol. 83. Issue 1.
87. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac kiadó, Budapest 2014.
88. Vörös Imre: Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal. MTA TI JTI 2012.
89. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum* 2013. 3. sz.

Az értekezés témakörében írt közlemények

1. Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2004. (480 o.)
Társszerző: Dr. Petrétai József
2. Revisione e manutenzione costituzionale nell'ordinamento ungherese. In La manutenzione costituzionale (a cura di Francesco Palermo) CEDAM 2007. 437-477. o.
3. A montenegrói alkotmányfejlődés. In Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet. ELTE ÁJK – PTE ÁJK, Budapest – Pécs 2008. 25-45. o.
4. Tervezés, koordináció, jogszabály-előkészítés. Jura 2009. 2. sz. 28-42. o.
Társszerző: Petrétai József
5. A minőségi jogalkotás feltételei, elemei és a minőségi jogalkotás biztosítása. Rendészeti Szemle 2009. 11. sz. 3-23. o.
6. Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2010. (443 o.)
7. Expertise in legislation. ICL Online Journal, Vienna Online Journal on International Constitutional Law 3: (4)
Társszerző: Petrétai József
8. Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz. 66-72. o.
9. Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? Közjogi Szemle 2010. 3. sz. 26-32. o.
Társszerző: Chronowski Nóra
10. Túl az Alkotmányon ... Közjogi Szemle 2010. 4. sz. 1-12. o.
Társszerzők: Chronowski Nóra, Zeller Judit
11. Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/9.
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf>
12. Az alkotmány legitimitásáról. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/37. 1-11. o.
13. Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. 10-20. o.
Társszerző: Chronowski Nóra, Kocsis Miklós
14. A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 16-24. o.
Társszerző: Kocsis Miklós
15. Communication in legislation – the use of ICT. In Marta Tavares Almeida – Luzius Mader (eds): Proceedings of the 9th IAL Congress Quality of Legislation – Principles and Instruments. Lisbon, 24-25 June 2010. Nomos, Baden-Baden 2011. 277-287.o.
16. Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In Fülöp Péter – Bencsik András (szerk.): Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet. Pécs 2011.
http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Hirek/20111017/tanulmanykotet.pdf 83-99. o.
17. Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. Jura 2012. 1. sz. 37-46. o.
18. Alkotmányos párbeszéd-elméletek. Jura 2012. 2. sz. 60-72.
19. What questions of interpretation may be raised by the new Hungarian constitution?
ICL Journal 1/2012.
http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/bf5cbb95c04ead4af933dc923bdc81e/Chronowski_Drinoczi_Kocsis.pdf 41-64. o.
Társszerzők: Chronowski Nóra, Kocsis Miklós

20. Alkotmányos párbeszéd. Alkotmányvédelem – esettanulmány: Magyarország és Horvátország. In Drinóczi Tímea (szerk.): Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország. Pécs – Eszék 2012. 173-205. o.
Társszerző: Anita Blagojević
21. Constitutional dialogue. Protection of constitutions – case studies: Hungary and Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012 225-286. o.
Társszerző: Anita Blagojević
22. Ustavni dijalog. Zaštita ustava – slučajevi: Mađarska i Hrvatska. In Mirela Župan – Mario Vinković (ur.): Suvremeni pravni izazovi: EU – Mađarska – Hrvatska. Pečuh – Osijek 2012. 197-224. o.
Társszerző: Anita Blagojević
23. Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 10. sz. 369-383. o.
24. Diálogo constitucional no nível regulatório. (Constitutional dialogue at regulatory level) Revista Brasileira de estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, abril/junho 2012. 371-392. o.
25. Quality legislation and law-making. Legislation and legislative processes in Hungary. Global Legal Issues 2012 [1] Korea Legislation Research Institute, 2012. 671-706. o. (koreaiul ugyanez: uo. 707-734. o.)
26. A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. Jura 2013. 1. sz. 7-22. o.
27. Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. Jura 2013. 2. sz. 17-36. o.
28. Influence of human rights standards? Hungarian style on dialogic interaction. In Jerzy Jaskiernia (ed): Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka. Tom 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013. 430-440. o.
29. Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz. 87-110. o.
30. A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz. 445-451. o.
31. Transparency and legislation in Hungary. In Vladimir Ilić (ed): Towards greater openness of the legislative process in the Western Balkans countries. Centar za razvoj civilnog društva – Centre for Development of Civil Society, Zrenjanin 2013. 85-109. o. Ugyanez szerbül: Transparentnost i zakonodavstvo u Mađarskoj. Centar za razvoj civilnog društva – Centre for Development of Civil Society, Zrenjanin 2013. 81-105. o.
Társszerző: Kocsis Miklós
32. Public consultation – theory and Hungarian practice. In Lizius Mader, Sergey Kabyshev (ed): Regulatory reforms. Implementation and compliance. Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th-29th, 2012. Nomos 2014. 303-324. o.
Társszerző: Miklós Kocsis
33. A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 1. sz. 22-39. o.
34. A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 2. sz. 39-62. o.
35. A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló. Kodifikáció 2014. 2. sz. 98-101. o.

36. Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz. 452-467. o.
37. Nowe prawo wyborcze na Węgrzech i jego implikacje (New electoral laws and implications in Hungary) STUDIA WYBORCZE 18 2014. 85-100. o.
38. A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. MTA Law Working Papers, 2014/27 http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf. 1-20. o.
39. Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások. In Nohta Tibor – Monori Gábor: IUS EST ARS. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs, 2015. 159-178. o.
40. Concept of quality in legislation – revisited: matter of perspective and a general overview. Statute Law Review 2015, doi: 10.1093/slr/hmv008. 1-17. o.
41. Az összehasonlító jogalkotástanról. Közjogi Szemle 2015. 1. sz. 19-31. o.
42. A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz. 229-243. o.
43. Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz. (megjelenés alatt)
44. Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás. Állam és Jogtudomány 2015. (megjelenés alatt)

Pécs, 2015. május 11.