dc_1051_15

Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon

Akadémiai doktori értekezés

Drinóczi Tímea

Pécs 2015

dc_1051_15

Tartalom

Bevezetés – az alkotmányos párbeszéd létéről, létjogosultságáról és felhasználhatóságáról ... 9
I. Miért? Az alkotmányos párbeszéd vizsgálatának indokoltsága ... 9
II. Hogyan? Az alkotmányos párbeszéd felhasználhatósága ... 10
III. Mit? A vizsgálat tárgyainak meghatározása, amelyek az alkotmányos párbeszéddel leírhatók ... 13
IV. Milyen eredménnyel? A folyamatok alkotmányos párbeszédként való vizsgálata eredményei, és annak megállapítása, hogy a feltárt problémák az alkotmányos párbeszéddel orvosolhatóak-e ... 18
Első rész – Alkotmányos párbeszéd és elméleti konstrukciók ... 20
1. fejezet – Az alkotmányos párbeszéd-elméletek ... 20
I. Az alkotmányos párbeszéd kialakulása és alkotmányelméleti hatása ... 20
1. Az alkotmányos párbeszéd intézményes létrehozatala ... 21
2. Az alkotmányos párbeszéd hatásai ... 22
II. Az alkotmányos párbeszéd-felfogások – középpontban a bíróságok ... 23
1. A kezdeti elméletek a kanadai Alapjogi Charta tapasztalatai alapján, és ennek kritikái ... 23
2. Az „intézményi párbeszéd" elmélete ... 26
III. Az alkotmányos párbeszéd-elmélet továbbfejlesztett változatai ... 26
1. A többszereplős párbeszéd elmélet ... 27
2. A jogalkotóra koncentráló kiterjesztett párbeszéd-konstrukciók ... 27
3. A föderatív dialógus elmélete ... 28
4. A blogok, mint az alkotmányos párbeszéd elemei ... 29
IV. Az alkotmányos párbeszéd normatív megközelítése a kontinentális államokban ... 29
1. Az alkotmányos párbeszéd fogalma, célja, megjelenési formái ... 29
2. A megjelenési formák – szabályozási szint ... 32
2.1. A „kötelező" törvényalkotás esetei ... 33
2.2. Az alkotmánybírósági döntések hatásai ... 33
2.3. A „jogilag nem-kötelező" jogalkotás ... 34
2.3.1. Ombudsmanok és NGO-k ... 34
2.3.2. A Velencei Bizottság ... 35
2.3.3. EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (OSCE ODIHR) ... 39
2.4. Államfői aktusok ... 40
2.5. Szabályozási megoldások átvételei ... 41
3. A megjelenési formák – bíróságok szintje ... 41
4. A megjelenési formák – precedensek ... 44
V. Az alkotmányos párbeszéd-elméletek mint jogtudományi kutatási témák és modellek ... 48
1. Kutatási témák ... 48
2. Az alkotmányos párbeszéd mint kutatási modell ... 48
VI. Összegzés ... 49
2. fejezet – Az állami szuverenitás újraértelmezése ... 53
I. Az állami szuverenitás tanulmányozásának indokai ... 53
II. Az állami szuverenitásra vonatkozó álláspontok és kritikájuk ... 55
III. Az állami szuverenitás jellemzői a 21. század integrációs és globalizált világában ... 61
1. Az állami szuverenitás értelmezési keretei ... 61
2. Szuverenitások – az együttes létezés realitása ... 62
3. Az integrációk indokai és következményei ... 64
3.1. Nemzetközi integrációk és állami szuverenitás ... 64
3.2. Uniós integrációk és állami szuverenitás ... 67
3.3. Alkotmányos identitás, hagyományok, mint az állami szuverenitás lehetséges tartalmi elemei ... 68
3.4. Röviden a magyar vitáról és a folyamatok értékeléséről ... 71
4. A kiszervezés ... 72
IV. Az állami szuverenitás – új megközelítésben ... 74
V. Összegzés ... 76
3. fejezet – Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás ... 77
I. Az alkotmányos párbeszéd és a felülvizsgálati modellek ... 78
1. Az tradicionális felülvizsgálati modellek ... 78
1.1. A puha felülvizsgálati modell ... 78
1.2. Az erős felülvizsgálati modell ... 80
2. Az erős és a puha alapstruktúra felülvizsgálati modellek ... 81
3. A felülvizsgálati modellek implikációi és a következtetések ... 82

dc_1051_15

II. Az alkotmányos párbeszéd a konstituált hatalmak (alkotmánymódosító, törvényhozó hatalom és alkotmánybíráskodás) között ... 85
1. A konstituált hatalmak a hatalommegosztás rendszerében ... 85
1.1. A hatalmi ágak és a hatalmi tényezőként szereplő alkotmányos szervek ... 85
1.2. Az alkotmányozó hatalom és a konstituált hatalmak (alkotmánymódosító hatalom, törvényhozó hatalom és alkotmánybíráskodás) ... 87
1.2.1. Az alkotmánymódosító, a törvényhozó hatalom és az alkotmánybíráskodás egymáshoz való viszonya ... 87
1.2.2. Az alkotmányozó hatalom és alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése elleni érvek cáfolata ... 88
1.2.3. „Hatalommegosztás" az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság között ... 91
2. A hatalommegosztás, az egyensúly és az alkotmányos párbeszéd ... 94
III. Következtetések ... 96
Második rész – Az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusai Magyarországon ... 97
4. fejezet – Alkotmányos párbeszéd és alkotmányozás ... 97
I. Alkotmány, alkotmányozás, legitimáció ... 97
1. A jogi értelemben felfogott alkotmány és funkciói ... 97
2. Az alkotmányozás és a legitimáció ... 100
2.1. Az alkotmányozó hatalom ... 100
2.2. A legitimitásnak az alkotmányozási eljárásra és alkotmányra vonatkoztatott fogalmai ... 101
3. A demokratikus alkotmányozási eljárás legitimáló hatása ... 103
4. Összegzés ... 105
II. Az új magyar alkotmány koncepciója ... 106
1. Az alkotmány: „élő keret" (?) ... 106
2. Az alkotmány: rövid és tömör (?) ... 107
3. Az alkotmány: mag (?) ... 110
4. A Koncepció koncepció? ... 114
5. Összegzés ... 114
III. Alkotmányos párbeszéd és legitimitás a magyar alkotmányozás során ... 115
1. Az Alaptörvény elfogadása ... 115
2. Párbeszéd az alkotmányozásról – eljárási legitimitás ... 116
3. Párbeszéd az alkotmányozásról – tartalmi legitimitás ... 119
IV. Összegzés ... 121
5. fejezet – Alkotmányos párbeszéd az Alaptörvényről ... 124
I. Az Átmeneti rendelkezések jogforrásbeli helye és az alkotmányjogban betöltött státusa ... 125
1. Ár. és az Alaptv. 2012. január 1-jén hatályba lépett szövege és következményei ... 125
2. Az első módosítás: az Ár. jogforrási helyének egyértelművé tétele (2012. június 18.) ... 129
3. Az Alkotmánybíróság Ár-ra vonatkozó határozata: az Ár. támadott rendelkezéseinek megsemmisítése (párbeszéd, első rész) ... 130
4. Az Ár.-ABH értékelése ... 131
5. Az Ár.-ABH következménye ... 134
II. Az Alaptörvény negyedik módosítása (párbeszéd, második rész) ... 136
III. A párbeszéd nyugvópontja (?) ... 142
1. A negyedik módosítás és az Alkotmánybíróság ... 142
2. A Velencei Bizottság és a negyedik módosítás ... 144
3. Az ötödik módosítás (T/12015) ... 146
IV. A politikai szinten felvetett problémák az alkotmányos párbeszédben ... 147
1. A Tavares jelentés ... 147
2. Az új uniós keret a jogállamiság védelmében ... 147
3. Összegzés ... 150
V. Összegzés ... 150
6. fejezet – Alkotmányos párbeszéd a tisztességes eljáráshoz való jogról ... 155
I. A legfőbb ügyészi prerogatíva ... 156
1. Az alkotmányi probléma ... 156
2. A pártatlanság látszata, többletjogosítványok, fegyverek egyenlősége ... 157
3. A döntés ... 158
4. A nemzetközi emberi jog aktív alkalmazása ... 159
5. Összegzés ... 161
II. A többletjogosítvány és az ügyáthelyezés „találkozása" és következményei ... 161
1. Az Átmeneti rendelkezések szabálya ... 161

2. A tisztességes eljáráshoz való jog tartalmi elemeinek megváltozása ... 162
III. Az ügyáthelyezés ... 165
1. A Bszi. szabályozása (2011) ... 165
2. A Velencei Bizottság véleménye (2012. március) ... 167
3. A Bszi. módosítása (2012 nyara) – válasz a Velencei Bizottság véleményére ... 168
4. A Bszi. módosítását (2012) követő reakciók ... 170
IV. Az Ár. megsemmisítését követő reakciók és Alaptörvény-módosítások ... 172
1. A negyedik módosítás ... 172
2. A törvénymódosítás és az ötödik módosítás ... 174
3. Az Alkotmánybíróság 36/2013. (XII. 5.) AB határozata ... 174
V. Összegzés ... 178
7. fejezet – Alkotmányos párbeszéd a vallásszabadságról és az egyházalapításról ... 180
I. Párbeszéd a lelkiismereti és vallásszabadságról az Alaptörvény eredeti szövege és az Ár. alapján ... 182
1. Alaptörvény ... 182
2. Átmeneti rendelkezések ... 183
3. A törvényi szabályok ... 184
4. A törvényi szabályozást érintő kritikák ... 187
5. Az Alaptörvény VII. cikkének tartalma ... 190
II. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat és hatása ... 191
1. A döntés ... 191
2. A vallásszabadság ... 193
3. A különvált működés és az együttműködés, illetve ezek implikációi ... 193
4. A vallásszabadságra és az egyházra vonatkozó szabályok alkotmányi tartalma a negyedik módosítás hatályba lépéséig ... 195
5. A következmény: alkotmányos párbeszéd ... 196
III. Az Alaptörvény negyedik módosítása és a párbeszéd ... 197
1. A negyedik módosítás indoka ... 197
2. Az új alaptörvényi szabályozás ... 197
3. Kritikák és támogató vélemények ... 199
IV. Az Ehtv. 2013. évi módosítása – a párbeszéd eredménye ... 202
V. A párbeszéd újabb eredményei ... 205
1. Az Alaptörvény ötödik módosítása ... 205
2. A 27/2014. (VII. 23.) AB határozat – az Alaptörvény VII. cikkének és az Ehtv. új szabályainak elemzése ... 206
3. Az Alaptörvény VII. cikkének tartalma ... 208
4. AZ EJEB a magyarországi vallásszabadságról ... 209
VI. Összegzés ... 211
8. fejezet – Alkotmányos párbeszéd a választási elvekről és jogokról ... 213
I. Az Alaptörvény második módosítása ... 214
II. Párbeszéd az új választási rendszerről ... 215
1. Az új választási rendszer kialakítása és problémái ... 215
1.1. Az új rendszer kialakítás az Alkotmány és az Alaptörvény alapján – a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR közös véleménye ... 215
1.2. Az új rendszer a szakirodalom tükrében ... 216
1.3. Az újszabályozás kritizált elemei és az alkotmányos párbeszéd háttere ... 217
2. Szavazati jog és regisztráció ... 217
2.1. Az Alkotmánybíróság a szavazati jogról ... 217
2.2. Az Alkotmánybíróság határozatára adott reakció ... 219
2.3. Összegzés ... 219
3. Választási földrajz ... 219
3.1. A szabályozás ... 219
3.2. A szabályozás értékelése: a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR véleménye, a szakirodalmi megállapítások ... 220
3.3. Összegzés ... 221
4. A jelölés szabályai, a szavazás és az eredmények – a nyertes kompenzálása ... 221
4.1. Jelölés és szavazás ... 221
4.2. Töredékszavazat és győzteskompenzáció ... 223
4.3. Összegzés ... 225
5. Választási kampány ... 225
5.1. Az Alkotmánybíróság határozata ... 225

dc_1051_15

5.2. A negyedik módosítás és az alkotmányos párbeszéd a politikai beszéd szabadságáról 226
5.3. Az ötödik módosítás 229
5.4. Összegzés 229
III. Az EBESZ/ODIHR Zárójelentése a 2014-es parlamenti választásról 229
1. A választójog egyenlősége 230
2. A választási földrajz 230
3. A politikai reklám, a kampány és a média 230
4. A jogszabályok véleményeztetése 231
5. Összegzés 231
IV. Összegzés 231
Harmadik rész – Alkotmányos párbeszéd működésben – egyensúlyok és ellensúlyok 233
9. fejezet – Az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíróság 233
I. Alkotmányellenes alkotmánymódosítás Magyarországon – a vita okai és kibontakozása 234
1. A magyar vitáról és a megváltozott álláspontokról 234
1.1. Eredeti álláspontok 234
1.2. A vélemények változásai 236
2. A 2010-es alkotmánymódosítások, az azok felülvizsgálatára irányuló megoldási javaslatok, illetve kritikájuk 237
2.1. Az okot adó körülmények – visszamenőleges adóztatás és az Alkotmánybíróság hatáskörének csorbítása 238
2.2. Megoldási javaslatok, azok kritikája, illetve a kritikák kritikája 239
2.2.1. „Túl az alkotmányon…” 239
2.2.2. „… az alkotmányjogon innen” és kritikája 240
2.2.3. „Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások?” és ennek kritikája 244
2.3. Összegzés 246
3. A 61/2011. (VII. 12.) AB határozat kritikája – az alkotmánymódosítás felülvizsgálatának igazolása (érvek és ellenérvek) 247
3.1. A határozat 247
3.2. Alkotmánytani megfontolások: a hatalommegosztás 248
3.3. A precedens 249
3.3.1. A precedens és az Alkotmánybíróság 249
3.3.2. A precedens alkalmazása és a konkrét eset 250
3.4. Az összehasonlító módszer 251
3.4.1. Az összehasonlító módszer alkalmazása 251
3.4.2. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának céljai és indokai 252
3.4.3. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának igazolásai 253
3.4.3.1. Osztrák példa 253
3.4.3.2. Török példa 254
3.4.3.3. Indiai példa 255
3.5. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának igazolásai és a konkrét eset 256
3.5.1. Az örökkévalósági klauzulák kiolvasztásának módszerei, érvek, ellenérvek, és az ellenérvek ellenérvei 256
3.5.1.1. Módszerek és érvek 257
3.5.1.2. Ellenérvek és ellenérvei 258
3.5.2. Az örökkévalósági klauzulák kiolvasztásának módszerei és a konkrét ügy 260
3.6. Összegzés 260
II. Az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalom, és az alkotmányellenes alkotmánymódosítás Magyarországon – Alaptörvény 262
1. Alkotmányellenes alkotmánymódosítás és az Alaptörvény 263
1.1. A kiindulási helyzet tisztázása 263
1.2. Alkotmányozás és alkotmánymódosítás a visszaéléses alkotmányozás elméletének tükrében 265
2. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvényben 268
2.1. Az Alaptörvény eredeti és hatályos szövege, alkotmányellenes alkotmánymódosítások és az Alkotmánybíróság 268
2.2. Alkotmányozó hatalom az Alaptörvényben 271
2.2.1. Jogállami értelmezés 271
2.2.2. Nem jogállami értelmezés 272
2.3. Következtetés 273
3. Az Alaptörvény jogállami és demokratikus tartalmáról 273

dc_1051_15

3.1. A tartalomról ... 273
3.2. A tartalomra vonatkozó értékelések és következtetések ... 275
4. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások a magyar szakirodalomban és kritikájuk ... 279
4.1. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata igazolhatóságának keresése ... 280
4.2. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata elleni érvek ... 282
4.3. Összegzés ... 283
5. Megoldás: alkotmányos párbeszéd a szignalizációs alkotmányvédelem eszközével? ... 283
5.1. A szignalizációs alkotmányvédelem megnyilvánulás formái és elméleti alapja ... 283
5.2. Az elméleti alapok alkotmánytani kritikája ... 285
5.3. Következtetés: a szignalizációs alkotmányvédelem mint alkotmányos párbeszéd? ... 286
III. Összegzés ... 287
10. fejezet – Racionális jogalkotás – a jogalkotás alkotmányossági vizsgálata ... 289
I. Racionális jogalkotás és demokrácia ... 289
1. Az állam szerepe és a jogalkotó feladata ... 290
2. Töredezett demokrácia, az intézményi bizalom alacsony foka, posztdemokrácia ... 292
3. A következmény ... 295
II. A konzultáció: a minőségi és racionális jogalkotás egyik eszköze ... 296
III. Jó és rossz gyakorlatok: konzultáció, részvétel, elvek és minimumstandardok a jogalkotási eljárásban 298
1. Államok feletti szabályozás ... 298
2. Nemzeti szabályozás – trendek, jó és rossz gyakorlatok ... 301
2.1. Jó gyakorlatok ... 301
2.2. A konzultáció szabályozása és gyakorlata Európában – előkészítő eljárás ... 302
2.3. A konzultáció gyakorlata Európában – parlamenti eljárás ... 304
3. A magyar példa a rossz gyakorlatok között ... 306
4. Összefoglalás és következtetések ... 309
IV. A racionális, tényeken alapuló jogalkotás és felülvizsgálata ... 313
1. Racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás – kitekintés ... 313
1.1. Nemzeti bíróságok és a racionális jogalkotás követelménye ... 314
1.2. Az EJEB és a racionális jogalkotás követelménye ... 315
1.3. Az EUB és a racionális jogalkotás követelménye ... 317
1.4. A szemiprocedurális felülvizsgálat ... 319
1.5. Összegzés ... 320
2. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat: gazdaságpolitika és jogalkotás ... 321
2.1. A magyar Alkotmánybíróság és egy új szerepkör ... 321
2.2. Közjogi érvénytelenség ... 322
2.3. A gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági vizsgálata – keret és mérce (2014) ... 324
2.4. Racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igényének meg(nem)jelenése az Alkotmánybíróság gyakorlatában (2014) ... 326
3. Összefoglalás és következtetések ... 332
V. Összegzés ... 333
Összegzés és következtetések ... 336
Alkotmányos párbeszéd Magyarországon – értékelés ... 336
I. Megállapítások ... 336
II. Végkövetkeztetés ... 355
Felhasznált irodalom ... 357
Az értekezés témakörében írt közlemények ... 391

Bevezetés – az alkotmányos párbeszéd létéről, létjogosultságáról és felhasználhatóságáról

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

I. Miért? Az alkotmányos párbeszéd vizsgálatának indokoltsága

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 – amellett, 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 alkotmánybírósági 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.

II. Hogyan? Az alkotmányos párbeszéd felhasználhatósága

1. 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósággal 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 – amellett hogy segíthet az alkotmányi tartalom lehető legjobb megfogalmazásában – az, hogy a nép – pontosabban: a politikai döntéshozókon kívül mások – bevonását biztosítsa a jogalkotási eljárásba, amely hatással lehet a jogalkotási eljárás minőségének megítélésre 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 vizsgálattól függetlenül is felszínre kerülhet. Ekkor pedig – az alkotmányos párbeszédet újra *módszerként* alkalmazva – az vizsgálandó, 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 alkotmánybírósági 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 *racionális 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 alkotmánybíróság 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.

2. 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 kérdezünk rá normatív szemszögből. Amikor a magyar döntéshozatali folyamatot értékeljük, egyértelmű, hogy az alkotmányos párbeszéden 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.

3. 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 államakarattá 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 létrehozza 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.

4. 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 alkotmánybírósági 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.

III. Mit? A vizsgálat tárgyainak meghatározása, amelyek az alkotmányos párbeszéddel leírhatók

Az értekezés három részből és tíz fejezetből áll, amelyekhez két különálló szerkezeti egység, a Bevezetés (*Az alkotmányos párbeszéd létéről, létjogosultságáról és felhasználhatóságáról*) és az Összegzés és következtetések (*Alkotmányos párbeszéd Magyarországon – értékelés*) kapcsolódik.

dc_1051_15

Az első részben (*Alkotmányos párbeszéd és elméleti konstrukciók*) az alkotmányos párbeszéd-elméletekkel, az állami szuverenitás és a hatalommegosztás egyes kérdései újraértelmezésével foglalkozom.
Az első fejezetben (*Alkotmányos párbeszéd-elméletek*) abból indulok ki, hogy az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméleti felfogások és e speciális interakció megvalósulási formáinak tanulmányozása a globalizálódó és többszintűvé váló alkotmányjog világában különösen fontosnak tűnik. Az alkotmányi tartalomról szóló párbeszédek a múltban és a jelenben is meghatározó fontosságúak, különösen az olyan környezetben, amelyben az azonos értékeket valló, illetve hasonló kihívásokkal szembenéző államok egyre szorosabban kapcsolódnak egymáshoz mind gazdasági, mind jogi értelemben. Vázolom az alkotmányos párbeszéd elméletének kialakulásához vezető folyamatokat a kanadai, az új-zélandi és az egyesült királyságbeli fejlődésével, az ehhez kapcsolódó elméleteket és ezek továbbfejlesztését, majd átfogó definíció kidolgozásával törekszem megragadni az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmát, azaz lényegét, célját, illetve ismertetem a megjelenési formáit. Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmát a következőképpen határozom meg: olyan rugalmas rendszer, amelyben 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 alkotmánybíróság vagy a legfelső bíróság által végrehajtott alkotmányos felülvizsgálatban és más, ezekhez kapcsolódó eljárásokban. Ezen túl, az alkotmányos párbeszéd metaforáját az értekezés további fejezeteiben a fentebb említett megközelítésben és módszertannal alkalmazom.

A második fejezetben (*Az állami szuverenitás újraértelmezése*) bemutatom, hogy az alkotmányos párbeszéd prizmáján keresztül vizsgálva a többszintű döntéshozatali folyamatok miért teszik szükségessé a főhatalom, következésképpen az állami szuverenitás újraértelmezését. A fogalom kezelésére vonatkozó, a magyar szakirodalomban érzékelhető bizonytalanság miatt összegzem az eddig kialakított jogi álláspontokat, és – nem szakadva el az állami szuverenitás (alkotmány)jogi fogalmától – javaslatot teszek az állami szuverenitás újfajta megközelítésére és definíciós elemeire, amelyek az alábbiakban határozhatóak meg: az állami szuverenitás hatáskörök összessége; a nemzetközi rezsimekben való hatékonyan fellépés, részvétel képessége; pozitív és proaktív karakter. Az állami szuverenitás ilyen felfogása alapján az integrációs folyamatokban nem a szuverenitás korlátozásáról vagy annak elvesztéséről van szó, hanem az egyes 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 – többszintűvé válik, de a (nemzet)államtól nem szakad el.

A harmadik fejezetben (*Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás*) vizsgálom azt, hogy az egyes hatalmi tényezők közti alkotmányos párbeszédet hogyan lehet a hatalommegosztás rendszerében értelmezni, és ha az egyes konstituált szervek (alkotmánymódosító, törvényhozó hatalom és alkotmánybíráskodás) közötti interakciót párbeszédnek fogjuk fel, akkor annak milyen implikációi lehetnek a köztük lévő feladat- és hatásköri megosztásra. Abból indulok ki, hogy az alkotmányos párbeszéd elméletek kialakulásának alapot adó jogi változások hatottak az alkotmányos felülvizsgálat modelljeire és a hatalommegosztás elméletére, azaz arra, hogy milyen érvek és ellenérvek fogalmazhatóak meg az utolsó szó, a párbeszéd, illetve az együttműködő vagy deliberatív hatalommegosztás modelljeivel kapcsolatban. Mindez pedig – az alkotmány funkcióival, különösen a legitimitásnak a szerepével együtt –

komplexebb alkotmányelméleti hátteret adhat a kialakulóban lévő új magyar modell elhelyezéséhez.
Kiindulási alapom az is, hogy az alkotmányos demokráciában nem lehet olyan hatalmi tényező, amelyet valamely másik hatalmi tényező nem ellenőriz, vagy amely túlhatalmat gyakorol. Ezt alkalmazom az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság közötti kapcsolatra is, amely tekintetében az az alapállásom, hogy mindegyiknek az alkotmányi kereteken belül kell működnie, azaz az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülbírálata mellett érvelek. A hatalommegosztás vizsgálatánál arra a következtetésre jutok, hogy a politikai döntéshozatal az alkotmányos demokráciában többszereplős folyamat, mivel alkotmányi tartalmakról egyetlen szerv sem dönthet kizárólagosan, az nem elkülönült döntések összessége, hanem állandóan fennálló, ismétlődő folyamat, amelyben az alkotmányos szervek 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 keletkezik zavar az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás ténylegesen nem valósul meg. Ismertetem a felülvizsgálati modelleket, amelyek mögött a meghúzódó alkotmányelméleti felfogásokat alkalmazva rámutatok arra, hogy egyrészt a politikai alkotmányosság Magyarországon elterjedőnek tűnő kifejezését a magyar szakirodalomban egyesek helytelenül alkalmazzák, másrészt az egyik modell alkotmányelmélete és alkalmazott gyakorlata (pl. „jelzés" a felülvizsgálati eljárásokban) a másik modellben nem feltétlenül működik.
Ahogyan azt említettem, e fejezet – mind a hatalommegosztásról, az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalmakról írtak, mind a modellek tekintetében – a későbbi fejezeteknek nyújt elméleti alapot.

A negyediktől a nyolcadik fejezetet felölelő második részben (*Az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusai Magyarországon*) az alkotmányos párbeszéd magyarországi megjelenését mutatom be egyrészt az alkotmányozás folyamatán és annak előkészületén keresztül. A vizsgálódást itt nemcsak az alkotmányos párbeszéd prizmáján keresztül végzem el, hanem a legitimitás normatív igényét is segítségül hívom annak értékeléséhez, hogy az alkotmányos párbeszéd normatív fogalma a folyamatokban hogyan érvényesült. Másrészt bemutatom és értékelem az alkotmányos párbeszédet az új magyar alkotmány tartalmáról. Ennek keretében ismertetem az Alaptörvény-módosításokat, azok okait és eredményeit. Foglalkozom néhány, az alkotmányos demokráciában nélkülözhetetlen alkotmányi elvvel és alapjoggal (a tisztességes eljárás egyes elemeivel, a vallásszabadsággal és az egyházak jogi helyzetével, a választójoggal és néhány választási elvvel), továbbá az alkotmányos párbeszéd politikai szinten folyó eredménytelenségével. Az alkotmányos párbeszédet e vizsgálatban komplex módon alkalmazom, vagyis az alkotmányos párbeszéd prizmáján keresztül leírom, hogy mit tapasztalhattunk az Alaptörvényre vonatkozó döntéshozatali eljárásokban, ha azt párbeszédként fogjuk fel. Ezzel egy időben leírom az alkotmányos párbeszéd hatását is az egyes alkotmányi jelentéstartalmak, illetve az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal kapcsolatos alkotmánymódosítások és alkotmánybírósági értékelések fényében, amely során a párbeszédet tehát módszerként használom. Mindezeket az alkotmányos párbeszéd – első fejezetben kidolgozott – normatív fogalmával összevetve arra a következtetésre jutok, hogy az alkotmányos párbeszéd magyar alkalmazásának eredménye problémákat okoz egyes alkotmányi intézmények és jelentések értelmezésében, és e problémák az alkotmányos párbeszéddel nem feltétlenül orvosolhatóak a 2010-2014 között kialakult alkotmányos és politikai berendezkedésben. Kiderül továbbá, hogy elméleti és gyakorlati szinten is megjelenik az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problematikája, valamint a jogalkotás alkotmányossága vizsgálatának a szükségessége. Utóbbi kettő viszont az alkotmányos

demokrácia és az alkotmányos párbeszéd szempontjából olyan lényeges kérdésnek tűnik, hogy azokkal külön részben és fejezetekben foglalkozom.

A harmadik részben (*Alkotmányos párbeszéd működésben – egyensúlyok és ellensúlyok*) az egyes konstituált hatalmak közötti megnyilvánulási formákat a magyar alkotmányjogra vetítve vizsgálom, különös figyelemmel az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségére, másrészt azt mutatom be, hogy az alkotmányos párbeszéd hogyan valósulhat meg az alkotmányos jogállamban a törvényhozás és az alkotmánybíróság között a jogalkotási eljárás felülvizsgálata során.

A kilencedik fejezetben (*Az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíróság*) – a harmadik fejezetben leírtakra támaszkodva – érvelek amellett, hogy a magyar alkotmányjogban milyen alapon lett volna kívánatos elfogadni az Alkotmány alapján az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatának szükségességét, és ennek az Alaptörvény alapján milyen lehetőségei vannak. A magyar diskurzus lényegében az alkotmányellenes alkotmánymódosítások témaköre körül folyik, és arról szól, hogy az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata mellett állók, illetve az ezt vitatók milyen érveket tudnak felsorakoztatni saját álláspontjuk megalapozása mellett, hogyan tudják cáfolni a másik érvelését. Mivel az érveket felsorakoztató és cáfoló magyar vita nem tesz különbséget az Alkotmányból és az Alaptörvényből következő adottságok, továbbá az alapul fekvő közjogi és politikai változások alapján, az alkotmányellenes alkotmánymódosítás magyar lehetőségeit, valamint az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság közötti alkotmányos párbeszédet, illetve annak hatását ilyen szempontból is vizsgálom. Arra az eredményre jutok, hogy míg az Alkotmánybíróságnak 2010-ben lehetősége lett volna kimondani és alkalmazni az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatát, az azt követő időszakban ugyanez a lehetőség valószínűleg már nem áll(t) fenn. Az egyensúly ugyanis – különösen az Alaptörvény elfogadását követően – megbomlott a konstituált hatalmak között amiatt, mert a politikai döntéshozó alkotmánymódosító hatalomként nem tudott önmérsékletet tanúsítani, ebből a szempontból lényegében visszaélt politikai hatalmával. Indokoltnak látszik arra az álláspontra helyezkedni: az Alaptörvény abba az irányba halad, hogy egyre kevésbé felel meg az alkotmányos demokrácia alkotmányával szemben támasztott követelményeknek, és mint ilyen, értelemszerűen nem lesz képes ellátni a funkcióit, nem tudja majd elejét venni a – tényleges vagy jövőbeli – kétharmados többség önkényének. Ebben a helyzetben is felvethető esetleg, hogy ez a megbomlott egyensúly visszaállítható azzal, ha a kritikus alaptörvényi részeket módosítják, az alkotmányellenesnek nem minősített, de az alkotmányosságot mégis sértő törvények okozta helyzetet kezelik, tehát helyreállítják a jogállami jogalkotást és alkotmánybíráskodást. Ebben a megoldásban segíthet egyrészt az alkotmányos párbeszéd jogalkotásban és az ezzel kapcsolatos alkotmányos felülvizsgálatban való alkalmazása, amelyről a tizedik fejezetben írok. Hozzájárulást jelenthet másrészt az alkotmányellenes Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára vonatkozó kérdés körüljárása is. Úgy tűnik, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kimondása elméleti lehetőségének véget vetett az alkotmánymódosító hatalom akkor, amikor kifejezetten lehetővé tette az Alaptörvény módosításának formai szempontú vizsgálatát. Ez azonban nem feltétlenül igaz, mert az Alaptörvény értelmezése további lehetőségeket is rejt: az S) cikk és egyéb releváns cikkek együttes értelmezése, illetve az Alaptörvény identitása egyrészt formai, eljárási, másrészt tartalmi előkérdésként (jogállami alkotmány-e az Alaptörvény vagy nem) jelenik meg. Amennyiben az Alaptörvény jogállami tartalmú, felmerülhet, hogy az azt felszámolni szándékozó módosításokkal szemben hivatkozni lehet az Alaptörvény – eddig közelebbről fel nem tárt, de mindenképpen demokratikus jogállami tartalmat hordozó – identitására, az alkotmányosság elvére, vagy akár a koherencia elvére. Az alkotmányellenes

alkotmánymódosítással okozott probléma feloldására több megoldás kínálkozhat, de a megsemmisítésen kívül – a meghatározott alkotmánytani paradigmán: az alkotmányos demokrácia értelmezési keretén belül – egyik sem vezet megfelelő eredményre. A magyar Alkotmánybíróság által alkalmazott szignalizáció az alkotmányos párbeszéd egyik eszköze lehet a testület és az alkotmánymódosító hatalom között, de csak akkor lehet hatékony, ha az alkotmányos demokrácia keretei között működik: az alkotmánymódosítások nem szisztematikusak, nem az alkotmányellenes rendelkezések alkotmányosítására, így a felülvizsgálat alóli kivételükre szolgálnak, azaz azzal a politikai döntéshozó nem él vissza.

A tizedik fejezet (*Racionális jogalkotás – a jogalkotás alkotmányossági vizsgálata*) alapja az a meglátás, hogy a szabályozási szinten megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd az is, amikor a jogalkotó hatalom a szabályozási tervek és konkrét megoldások kidolgozásában másokat azért von be, hogy hatékony és a társadalmi viszonyokat megfelelően szabályozó, tartalmában az alkotmánnyal összhangban álló jogszabályt alkosson. A bevonás, a szabályozandó területre vonatkozó információszerzés, a hatások vizsgálata megalapozhatja azt, hogy a jogalkotó objektív, tényeken alapuló, megalapozott, racionális döntést hozzon. A konzultáció tehát az alkotmányos jogállam egyik olyan eszköze, amely elősegíti a minőségi jogalkotás célkitűzéseinek elérését, és a deliberatív demokrácia erősítésével végső soron több-demokráciát biztosít. A több-demokrácia lehetőségének felkínálása különösen az olyan államok esetében tűnik fontosnak, amelyeket a demokrácia-kutatások és új elméleti konstrukciók töredezett, formális vagy éppen posztdemokráciának neveznek, ahol az intézményi bizalom kisebb, a demokratikus politikai kultúra nem annyira fejlett, emiatt a részvétel is csekélyebb, és a konzultáció inkább teherként mintsem előnyként kezelt. Másfajta párbeszéd jelenhet meg az jogalkotási eljárás alkotmányossági felülvizsgálatában, amely arra koncentrál, hogy a politikai döntéshozatal során – különösen az alapjogokat korlátozó jogalkotási folyamatban – a jogalkotó komolyan vette-e az eljárási követelményeket, jogalkotási eszközöket, módszereket, mechanizmusokat, így például a konzultációt, a hatásvizsgálatot, az érdemi vita követelményét, stb. Néhány fontosabbnak tűnő, gazdasági alapjogokat érintő alkotmánybírósági döntést áttekintve arra a következtetésre lehet jutni, hogy a magyar Alkotmánybíróság – ellentétben más (alkotmány)bíróságokkal vagy legfelső bíróságokkal, az EJEB és az EUB gyakorlatával – nemhogy nem követeli meg a racionális, tényeken alapuló jogalkotás elvét, hanem maga is tevékenyen közreműködik abban, hogy az alapjog-korlátozó, a korlátozás szükségességét, arányosságát, a szabályozás racionális voltát lényegében alá nem támasztó jogszabályok alkotmányosnak minősüljenek. Az ilyen gyakorlat miatt azonban az Alaptörvény – mint alkotmány – nem tudja betölteni a funkcióját: ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, nem biztosítja az alapvető jogokat, így lényegében ellentétben áll az európai jogalkotói és bírósági fejlődési tendenciákkal is. A konstitutált hatalmi ágak közötti együttműködés szükségességét és a magyar jogalkotás minőségét alapul véve felmerül, hogy az alkotmányos párbeszéd a leírt problémának megoldása lehet-e. Meglátásom szerint a jogalkotási eljárásnak többszereplősnek kell lennie, amely követelményeknek a magyar jogalkotás formálisan, tehát a jogszabályi előírásokat tekintve megfelelni látszik, de ez nem jelenik meg a gyakorlatban, mivel a szabályok nem kikényszeríthetőek, és a jogalkotó nem törődik az azoknak való megfeleléssel. Az alkotmánybíráskodás – mint a párbeszédben résztvevő újabb szereplő – feladata ekkor az lehetne, hogy újfajta módszer alkalmazásával erre megpróbálja rávenni a jogalkotót, amit Magyarországon az Alkotmánybíróság nem tesz meg. A jogalkotás párbeszédként való vizsgálata tehát lényegében elvezet azokhoz a problémákhoz, amelyektől a magyar jogrendszer szenved. A politikai döntéshozó nem tartja be a rá vonatkozó jogalkotási szabályokat és elveket, ami eredményeként – szándékosan vagy a nélkül, a sietségnek vagy az oda nem figyelésnek betudhatóan – már az előkészítés során sem megfelelő, végső soron

gyenge minőségű, sőt több esetben kifejezetten alapjog-sértő döntést hoz. Az Alkotmánybíróság pedig nem hajlandó semmilyen értelemben alkotmányossági felülvizsgálat alá vonni a jogalkotási eljárást, a közjogi érvénytelenséget a lehető legszűkebben interpretálja, 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, a képviselet, a racionalitás, a jogállam és az alapjogok tiszteletben tartása mellett, az alkotmánybíráskodásnak pedig képesnek kellene lennie arra, hogy a döntéseivel mindezeket kikényszerítse. Amíg ez a felismerés nem valósul meg, az alkotmányos párbeszéd normatív módszerként ezen a helyzeten valószínűleg nem tud segíteni.

IV. Milyen eredménnyel? A folyamatok alkotmányos párbeszédként való vizsgálata eredményei, és annak megállapítása, hogy a feltárt problémák az alkotmányos párbeszéddel orvosolhatóak-e

Az Összegzés és következtetések részben (*Alkotmányos párbeszéd Magyarországon – értékelés*) összefoglalom az alkotmányos párbeszédre és különösen a magyar megnyilvánulásaira vonatkozó kutatásom eredményeit, vagyis értékelem az alkotmányos párbeszéd hazai megnyilvánulását, összegzem a felmerülő problémákat.

Magyarországon jelenleg úgy tűnik, hogy a folyamatokat – helytelen leírása ellenére is – érdemes a jogi és a – hazánkban kialakulni látszó – politikai alkotmányosság paradigmája mentén vizsgálni, ami azonban úgy tűnik, nálunk kibékíthetetlen ellentétben áll egymással. A magyar politikai alkotmányosság – amely nem azonosítható a Bellamy által kidolgozott és a brit modellben alkalmazható politikai alkotmányosság koncepcióval – hívei rendszerint elutasítják az egyes jogalkotói, alkotmánybírósági döntések kialakításában megjeleníthető bármilyen interakciót. Jellemzően parlamenti szuverenitásvédő álláspontot foglalnak el, nem foglalkoznak a Bellamy politikai alkotmányosság elméletében megjelenő politikai és jogi kultúrával, és az ezekből fakadó különböző garanciákkal, következésképpen az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata, illetve a jogalkotási eljárás bírósági felülvizsgálata ellen foglalnak állást. Ezzel szemben a jogi alkotmányosság hívei, még azok is, akik korábban az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata ellen voltak, szükségesnek gondolják az ilyen felülvizsgálatokat, és elfogadják az integrációkból és a modern kihívásokból következő hatásokat, ami többek között az alkotmányos párbeszédben is megnyilvánul.

Mindezek eredményeként rámutatok arra, hogy a jelenlegi (2010-2014 között kialakított) alkotmányos berendezkedésben az alkotmányos párbeszéd – mint a problémák megoldására irányuló módszer – nem működőképes. Ennek alapvető oka, hogy 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 továbbá az alkotmány elsődlegességét maga felett, azaz a hatalom korlátozásának igényét és szükségességét elutasítja, illetve nincsen sem jogi, sem politikai elkötelezettsége az alkotmányos demokrácia jogállami fenntartására. 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 normativitását és legitimitását megtartva képes a hatalmát – akár önkorlátozás útján is – gyakorolni.

Az alkotmányos párbeszéd-elméletekkel és annak működési mechanizmusaival, implikációival 2010-ben kezdtem el foglalkozni. Az értekezés témakörében végzett néhány kutatásomat 2012 szeptemberétől a Bolyai János kutatói ösztöndíj segítette elő, aminek keretében több magyar és angol nyelvű tanulmányt publikáltam, eredményeimet kerekasztal-beszélgetéseken, hazai és külföldi konferenciákon adtam elő. A Bolyai kutatás vázát a fentebb említett alapjogokra vonatkozó és az jogalkotási eljárás részét képező konzultációban megnyilvánuló párbeszéd, illetve az alkotmányos párbeszéd-elméletek kutatása képezte. Köszönettel tartozom tehát az MTA Bolyai János kutatói ösztöndíjának, és hálás vagyok kollégámnak Petrétei József egyetemi tanárnak, aki értékes tanácsával és meglátásaival segítette a munkámat, illetve Vörös Imre egyetemi tanárnak, az MTA levelező tagjának a szakmai és erkölcsi támogatásért.

Pécs, 2015. május 11.

dc_1051_15

Első rész – Alkotmányos párbeszéd és elméleti konstrukciók

1. fejezet – Az alkotmányos párbeszéd-elméletek

Az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméleti felfogások[1] és e speciális interakció megvalósulási formáinak tanulmányozása a globalizálódó és többszintűvé váló alkotmányjog világában[2] különösen fontosnak tűnik. Az alkotmányi tartalomról szóló párbeszédek a múltban és a jelenben is meghatározó jelentőségűek, különösen az olyan környezetben, amelyben az azonos értékeket valló, illetve hasonló kihívásokkal[3] szembenéző államok egyre szorosabban kapcsolódnak egymáshoz mind gazdasági, mind jogi értelemben. Az alkotmányos párbeszédet többen, több szempontból is vizsgálták, és mind mélységében – például az alkotmányértelmezés módszereit tekintve – mind horizontálisan – a bíróságon és a jogalkotón kívül több szervet is bevonva – továbbfejlesztették, de e jelenség szabályozási szinten megjelenő komplex és összefüggő elemzését teljes mértékben – véleményem szerint – még nem végezték el. E fejezetben ennek pótlására teszek kísérletet, és rendszerbe foglaltan, összefüggéseiben mutatom be, illetve példákkal illusztrálom mindazokat a dialógusokat (vagy egymásra hatásokat), amelyek alkotmányos párbeszédként foghatók fel. Ennek érdekében a kanadai, az új-zélandi és az egyesült királyságbeli fejlődés bemutatásán keresztül vázolom az alkotmányos párbeszéd elméletének kialakulásához vezető folyamatokat, és ismertetem az ehhez kapcsolódó elméleteket, illetve ezek továbbfejlesztését. Ezt követően átfogó definíció kidolgozásával ragadom meg az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmát, azaz lényegét, célját, illetve a foglalom összes megjelenési formáit, valamint más szempontú megközelítésben a felhasználási lehetőségeit. Mindezeket úgy mutatom be, hogy egyértelművé váljon az alkotmányos párbeszéd-elmélet tanulmányozásának hasznossága is: az adott állam mennyiben illeszkedik azok sorába, amelyek elkötelezettek a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott – és nemzetközi, szupranacionális dokumentumokban és alkotmányokban megjelenő – értékek,[4] elvek stb. alkalmazása, tiszteletben tartása iránt, és képesek az integrációkban is megnyilvánuló többszintű alkotmányos rendszerben az együttműködés alapján részt venni.

I. Az alkotmányos párbeszéd kialakulása és alkotmányelméleti hatása

Az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletek a „common law" rendszerben gyökereznek, középpontjukban értelemszerűen a bíróságok szerepe áll. Ezek az elméletek főként a többség-ellenesség dilemmájával, a bíróságoknak az alkotmányos demokráciában betöltött normatív szerepével, valamint a megfelelő alkotmányi tartalom feltárásával, különösen az alapjogok értelmezésével foglalkoznak.[5] A „common law" felfogásban az alkotmányos párbeszéd legalább két alkotmányos szerv (a bíróság és a parlament) viszonyát írja le. A common law jogtudományában egymástól eltérő, de összhangban lévő

[1] L. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. JURA 2012. 2. sz., Tímea Drinóczi: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz.

[2] Mark Tushnet: Inevitable globalization of constitutional law. Virginai Journal of Internatonal Law Vol. 50. Issue 1.

[3] Ádám Antal: A biztonság mint jogi érték. In Balogh Ágnes – Hornyák Szabolcs (szerk.): Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. Pécs 2005., Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009. 1. sz. 2. o.

[4] Az értékekről és rétegeiről l. Ádám Antal: A 20 éves magyar Alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. Pécs, PAMA 2010. 74. o.

[5] Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. 71 Brooklyn Law Review 2006. 1109. o.

megközelítések is kialakultak, alapvetően azoknak az empirikus tapasztalatoknak az alapján, amelyeket a bírósági felülvizsgálat kialakítása és alkalmazása eredményezett.

1. Az alkotmányos párbeszéd intézményes létrehozatala

Kanadában az Alapjogi Charta[6] 1982-ben elfogadott módosítása jogot ad a törvényhozó hatalom számára, hogy felülbírálja az Alapjogi Chartát sértő törvényt hatálytalanító bírói döntést, mivel rögzíti a törvényhozás felülbírálati hatalmát a bírósági döntés felett,[7] továbbá lehetővé teszi az Alapjogi Chartában garantált jogok „ésszerű korlátozását".[8] A rendelkezéseibe foglalt „törvény által biztosított" jogok igazságos és ésszerű eljárást írnak elő,[9] az egyenlőségi jogok garanciáját pedig többféle jogorvoslat valósítja meg.[10] Bármelyik fenti elem általában elegendő mozgásteret biztosít a törvényhozó hatalom számára céljai eléréséhez, ugyanakkor megköveteli, hogy az Alapjogi Charta követelményeit – azok bírósági értelmezésével összhangban – tiszteletben tartsák.[11] A Charta 1982. évi módosítását követően a párbeszédet tehát azok az esetek jelentik, amelyekben az illetékes szövetségi vagy tartományi jogalkotó hatalom egyszerű többséggel meghozott aktusa – megváltoztatás, módosítás, megsemmisítés – követi a törvényt hatálytalanító bírói döntést. Ezekben az esetekben a kormány fontolóra veszi a bírói döntést, és dönt a rá adandó válaszról.[12]
Új-Zélandon a Bill of Rights Act-et 1990-ben fogadták el. A kanadai Chartához képest – amely a formális alkotmányjog része,[13] és így csak alkotmánymódosítási eljárásban lehet megváltoztatni – az új-zélandi Bill of Rights Act egyszerű törvényi formában került elfogadásra. A törvény nem jogosítja fel a bíróságot a jogszabályok érvénytelenné nyilvánítására, sőt ezt kifejezetten megtiltja, hanem azt teszi a bíró kötelezettségévé, hogy a jogszabálynak az alapjoggal konzisztens értelmezését (rights-consistent interpretation) adja.[14] Ha ez nem lehetséges, akkor a bíróságnak nincsen más választása, minthogy az alapjoggal nem összeegyeztethető jogszabályt alkalmazza. A gyakorlatban azonban az látszik megerősödni, mintha a bírságok maguknak követelnék a jogot arra, hogy nem kötelező erejű összeegyeztethetetlenségi nyilatkozatot tegyenek.[15]

---

[6] L. http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/charter/.
[7] 33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.
[8] 1. The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.
[9] 7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. 8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure. 9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned. 12. Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.
[10] 15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.
[11] E szabályok megváltoztatták az eredeti, 1960-ban elfogadott Charta megközelítését. Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-12.3/FullText.html. L. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014, 147. o.
[12] 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. 79., 82. o.
[13] Az alkotmányjog formális és materiális felfogását l. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 83-84. o.
[14] Vö. 4. cikk: No court shall […] hold any provision of the enactment to be impliedly repealed or revoked, or to be in any way invalid or ineffective [...] L. http://www.legislation.govt.nz/act/public/1990/0109/latest/DLM224792.html.
[15] Colón-Ríos: i.m. 147. o.

dc_1051_15

A *westminsteri parlament* a Human Rights Act-et 1998-ban fogadta el, amelynek alapján az új-zélandihoz hasonló bírósági felülvizsgálati rendszer alakult ki azzal a különbséggel, hogy a bírákat a törvény kifejezetten felruházza a vizsgált jogszabály és az érintett alapjog közötti „összeférhetetlenségi nyilatkozat" (declarations of incompatibility) megtételének jogával. E nyilatkozatnak azonban nincs kötelező ereje. A nyilatkozat kibocsátását követően a hatáskörrel rendelkező miniszternek lehetősége van arra (tehát arra nem kötelezett), hogy a jogszabályt jogorvoslati rendelettel megváltoztassa, és ezzel az inkompatibilitást megszüntesse.[16]

2. Az alkotmányos párbeszéd hatásai

A kanadai Alapjogi Charta alkalmazásának első tapasztalatai után *Peter W. Hogg és Allison A. Bushell* együtt dolgozták ki az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletüket,[17] amit aztán mások – többek között *Christine Bateup*[18] és *Kent Roach*[19] – magyarázni, értelmezni kezdtek, illetve az észlelt alkotmányos párbeszéd hatásmechanizmusait további lehetőségekre is kiterjesztették (például *Daphne Barak-Erez,*[20] *Catherine Powell*[21] és *Bradley M. Bakker*[22]), valamint kutatási módszerként ajánlottak, ahogyan azt *Anne Meuwese* és *Marnix Snel* tette.[23] *Joel Colon-Ríos, Stephen Gardbaum* és *Conrado Hübner Mendes* főként a nemzetközösségi alkotmányos párbeszéden alapulva, vagy azt figyelembe véve dolgozták ki az elméletüket az alkotmányos felülvizsgálati modellekre,[24] az konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljére,[25] illetve az együttműködő vagy deliberatív hatalommegosztás modelljére[26] vonatkozóan. Mindhárom szerző kutatásai középpontjában az alkotmányos felülvizsgálat természetét meghatározó alkotmányos párbeszéd áll, amely képes magyarázatát adni az alkotmányellenes alkotmánymódosításokhoz való (alkotmány)bírósági hozzáálláshoz, hidat tud képezni a főként a nemzetközösségi államokban érdeklődésre számot tartó parlamenti és az alkotmányos szupremáciának nevezett modell között, illetve segít elhelyezni az alkotmányos felülbírálatot végző szervet a hatalommegosztás rendszerében.[27]

Mint ahogyan azt a Bevezetésben (*Bevezetés - az alkotmányos párbeszéd létéről, létjogosultságáról és felhasználhatóságáról*) előre jeleztem, a különféle párbeszéd-elméleteket, azok hatásait, a belőlük fakadó következményeket és eredményeket, a

[16] Colón-Ríos: i.m. 147., 148. o.
[17] Hogg – Bushell: i.m.
[18] Bateup: i.m.
[19] Kent Roach: Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. 45 Osgoode Hall Law Journal 2007.
[20] Daphne Barak-Erez: An International Community of Legislatures? In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 532-546. o.
[21] Catherine Powell: Dialogic federalism: constitutional possibilities for incorporation of human rights law in the United States. 150 University of Pennsylvania Law Review 2001.
[22] Bradley M. Bakker: Blogs as constitutional dialogue: rekindling the dialogic promise? 63 NYU Annual Survey on American Law 2007.
[23] Anne Meuwese – Marnix Snel: Constitutional dialogue: An overview. Utrecht Law Review. 2013 March, Vol., Issue 2.
[24] Colón-Ríos: i.m.
[25] Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
[26] Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. Legisprudence 2009, Vol. 3, No. 1, Conrado Hübner Mendes: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. Legisprudence 2009 Vol. 3, No. 2, Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011 Vol. 5, No. 1.
[27] L. bővebben a harmadik fejezetben.

dc_1051_15

szabályozási szintre vonatkozó és Magyarország tekintetében is alkalmazható alkotmányos párbeszéd elméletét, annak alkalmazhatóságát és hatékonyságát, illetve az állami szuverenitás fogalmára, az alkotmánybíróság hatalommegosztásban elfoglalt helyére, az alkotmánymódosítások és a jogalkotási eljárás felülvizsgálatára vonatkozó implikációit a következő pontokban és fejezetekben tárgyalom.

II. Az alkotmányos párbeszéd-felfogások – középpontban a bíróságok

1. A kezdeti elméletek a kanadai Alapjogi Charta tapasztalatai alapján, és ennek kritikái

1.1. *Peter W. Hogg és Allison A. Bushell* az Alapjogi Charta fent említett rendelkezéseit az alkotmányos párbeszéd generátoraként fogja fel. Annak érdekében, hogy lássák, a kanadai bíróságok és a jogalkotók közötti párbeszéd hogyan mutatkozik meg, 65 olyan legfelső bírósági és alacsonyabb szintű bírósági esetet vizsgáltak meg, amelyet a Charta megsértése miatt hatályon kívül helyeztek. A jogalkotási fejlemény az alapja ugyanis a párbeszédnek, amit abban láttak megnyilvánulni, hogy a bíróság általi érvénytelenítést a jogalkotó szerv valamilyen tevékenysége követte. Az érvénytelenítés után ugyanis a kormányzatnak mindenképpen figyelembe kellett vennie a bírósági döntést, és arról kellett határoznia, hogy arra hogyan reagáljanak, arra milyen választ adjanak. Az ilyen döntéshozatal azokban az esetekben is megtörténhetett, amikor a jogalkotó nem reagált az érvénytelenítést kimondó bírósági döntésre.[28] Szerzők a megvalósult párbeszédek alapján azt a következtetést vonták le, hogy a Chartát annak ellenére sem lehet a demokratikus legitimáció alapján kritizálni, hogy a kanadai Legfelső Bíróság nem választott és nem elszámoltatható tagokból áll, és érvénytelenítheti a választott, elszámoltatható képviseleti szerv által alkotott törvényeket. Ennek oka, hogy a bíróság döntése mindig ad lehetőséget a rendes (azaz nem minősített többséget igénylő) jogalkotói válaszra, ami az esetek többségében meg is érkezik. Vagyis, az egész folyamat végén, ha van demokratikus akarat, az objektív jogalkotói akarat megvalósulhat, és a Charta módosításával nem történt más, mint az egyéni jogok és szabadságok védelme érdekében néhány új garancia megalkotása. A kanadai bírósági felülvizsgálat tehát nem a nemzeti politika feletti vétó, hanem olyan párbeszéd kezdete, amely arra irányul, hogy hogyan lehetne a legjobban összeegyeztetni a Charta individualista értékeit a közösség egésze érdekét szolgáló szociális és gazdaságpolitikai törekvések megvalósításával.[29]

1.2. *Conrado Hübner Mendes* – miközben a hatalommegosztás együttműködő vagy deliberatív modelljét dolgozta ki[30] – áttekintette az általa kanadai és nemzetközösségi vitának nevezett jelenséget, amely lényegében *Hogg és Bushell* tanulmányára adott szakirodalmi reakciók összegzése volt. *Hübner Mendes Kent Roach* 2001-ben kiadott könyvében írtakat az alkotmányos párbeszéd modellje melletti érvek összességeként mutatja be, míg mások írásaira mint ellenérvekre utal. Bár mindezeket *Hübner Mendes* annak alátámasztására sorakoztatja fel, hogy azt az álláspontját igazolja, miszerint az alkotmányos párbeszéd nem segíti a mai hatalommegosztás modelljének megfelelő leírását,[31] érdemes röviden áttekinteni az általa is említett érveket és ellenérveket, valamint *Hogg és Bushell* válaszát.

[28] Hogg – Bushell: i.m. 81., 82. o.
[29] Hogg – Bushell: i.m. 105. o.
[30] L. a harmadik fejezetben.
[31] Annyiban igaza van, hogy az alkotmányos párbeszéd a nem alkotmányos demokráciában valóban nem érvényesül, de az alkotmányos demokráciában együtt értelmezhető a hatalommegosztással. Erről l. bővebben a harmadik fejezetben.

dc_1051_15

Kent Roach adta az első érdemi elméleti alapját *Hogg és Bushell* kutatásának és az alkotmányos párbeszéd elméletének. Szerinte a demokrácia öntudatosabb, önkritikusabb és valódibb lesz akkor, ha a bírói és a jogalkotói szupremácia extremitásai kiiktatásra kerülnek, és erre akkor kerülhet sor, ha a bíróság és a jogalkotó ebben együttműködik. Ha rájövünk, hogy nem a bíróságoké az utolsó szó, az alapvető probléma nem a bírói hatalom korlátozása lesz, hanem az, hogy hogyan optimalizáljuk és erősítsük meg a demokráciát. A párbeszéd-elméletek nem adnak helyes választ a nehéz ügyekben, de stimulálják azt az eljárást, amelyben mindenki részt vesz a helyes válasz megtalálása érdekében. A bíróságok nem akadályozzák meg azt, hogy a jogalkotói akarat, ha akar, érvényesüljön, de a politikai döntéshozót rábírja a politikai felelősség vállalására és arra, hogy az alapjogok korlátozásának elfogadható és igazolható alátámasztását adja. Ezzel – véleménye szerint – az intézmények teljesítményét lehet növelni. A demokráciára a legnagyobb veszélyt pedig nem a bírói aktivizmus, hanem a jogalkotói beletörődés jelenti; a bírói aktivizmusra a jogalkotói aktivizmus a válasz.[32]

A *kritikák* közül a következők említendők meg:[33] i) a párbeszéd csak akkor áll fenn, ha a jogalkotó reagál a bírósági döntésre, mert ha ezt nem teszi ezt meg, nem lehet párbeszédről beszélni; ii) a bíróság és a parlament közötti kapcsolat nem párbeszéd, mert a bíróság beszél, a parlament figyel; iii) a jogalkotói szándék eltorzul; iv) a bíróságok nem moderálják, hanem intenzívebbé teszik az extrémizmust; iv) a párbeszéd-elméletek hibái közé tartozik, hogy felnagyítják a parlament képességét a válaszadásra, alábecsülik a bíróság privilegizált helyzetét. E kritikák egyik olvasata, hogy vannak, akik egyáltalán nem fogadják el a párbeszéd létét, másik jelentősége, hogy rámutat: ha elismerik, keveslik azt, ami benne rejlik.

Valójában *Hogg és Bushel* szándéka pusztán az volt, hogy vizsgálják: a Charta 1982. évi módosításával bevezetett többség-ellenes elemet fogadó kanadai megdöbbenés és aggodalom igazolt volt-e. Azt tapasztalták, hogyha a jogalkotónak lehetősége van válaszolni, és azt meg is teszi, akkor a probléma, ha létezik egyáltalán, sokkal kisebb, mint ahogyan azt az ellenzők hihetik. Alkotmányjogi értelemben az utolsó szó a bíróságnál van, a gyakorlatban viszont a parlament rendelkezik vele. Ez azt is jelenti, hogy a jogalkotói akarat nem torzul, mert a jogalkotó alternatív eszközzel (szabályozási megoldással) a bírói érvelést figyelembe véve megvalósíthatja az eredeti akaratát anélkül, hogy védett érdekeket sértene. A párbeszéd kifejezéssel kapcsolatban kifejtették, hogy a kritikusok a kelleténél többet foglalkoznak az elnevezéssel – amit ők eredetileg is metaforaként értettek – ahelyett, hogy a mögöttes tartalmat értékelnék. Felvetették, hogy a kifejezés lecserélhető lehetne, ha valaki jobbat ajánlana, de utaltak arra is, hogy véleményük szerint a párbeszéd szó fejezi ki a legjobban azt, ami a kanadai Charta alapján hozott bírói döntésre adott jogalkotói válaszban és az alapul fekvő folyamatban megnyilvánul.[34] Néhány szerző a jelenséget – talán a helyesebb kifejezés keresése érdekében – társalgásnak, beszélgetésnek nevezik, utalva ezzel arra, hogy az „alkotmányos párbeszédben” megnyilvánuló kommunikáció nem csak két szereplő között zajlik.[35]

1.3. *Christine Bateup* szerint az alkotmányos párbeszéd metaforájával „általában a bíróságok és a kormányzat politikai ága között főként az alkotmányos jogok értelmezésével kapcsolatos

[32] Kent Roach könyvét (The Supreme Court on trial: judicial activism or democratic dialogue. Irwin Law, 2001) idézi: Hübner Mendes: Not last word, but dialogue. 25-26. o.
[33] Hübner Mendes alapján. Hübner Mendes: Not last word, but dialogue. 26., 27. o.
[34] Hübner Mendes alapján. Hübner Mendes: Not last word, but dialogue. 27., 29. o.
[35] L. Monica Claes – Maartje de Visser – Patricia Popelier – Catherine Van de Heyning (eds.): Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures. Intersentia 2012. és Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 15. o.

alkotmányos döntéshozatalról szóló interakció természetét írják le".[36] A párbeszéd-elméletekre a bírói felülvizsgálat miatt kialakult demokratikus legitimációhiányra vonatkozó aggodalmak feloldásának eszközeként kell tekinteni, így ez az elképzelés „az olyan országokban, mint Kanada,[37] Új-Zéland vagy Nagy-Britannia vált a leginkább ismertté".[38] *Bateup* a gyakran idézett értékes művében komplex módon mutatja be a különféle *párbeszéd-elméleteket*.

„A bírói tanácsadás során a bírák a kormányzat politikai ága számára nyújtanak tanácsot nem kötelező erejű bírói észrevételek formájában."[39] A folyamatközpontú szabályok „feladata annak biztosítása, hogy a törvényhozás és a politikai döntéshozatal során a politika szereplői vegyék figyelembe az alkotmányos szempontokat."[40] A bírói minimalizmus megközelítésmódját alkalmazó bírák tartózkodnak „a döntéshozataltól annak érdekében, hogy nagyobb teret biztosítsanak a demokratikus megfontolásnak és döntésnek."[41] A strukturális párbeszédelméletek sorába tartozó együttértelmezési elméletek azon az elképzelésen alapulnak, hogy az alkotmányértelmezés „a bíróság és a kormányzat politikai ágának megosztott vállalkozása", amelyben a bírói döntések nem élveznek „egyedi, különleges helyzetet, mivel az alkotmány nem rendel semmiféle sajátos hatáskört egyetlen hatóságnak sem a hatalmi ágak hatáskörének meghatározására".[42] A többi strukturális elmélet a bírói alapelv elméletek körébe tartozik, amelyek szerint „az alapelvek kérdésében intézményi hatáskörük alapján a bírák sajátos szerepet töltenek be a párbeszédben".[43] Bateup elemzi mind az egyenlőségi, mind a partnerségi elméleteket, és a legtöbbet ígérőnek az e két koncepció egyesítéséből megszülető alkotmányos párbeszéd-elméletet tartja.[44] „Az alkotmányos párbeszéd fogalmának a normativitással összhangban lévő értelmezésére az egyensúlyi és a partnerségi párbeszédmodellek dinamikus egyesítése ad lehetőséget. […] Az egyensúly elméletek a bíróságoknak az egész társadalmat átfogó alkotmányos párbeszéd elősegítésében és erősítésében betöltött szerepét hangsúlyozzák, […]; a partnerség modellek a bírói és a törvényhozó hatalomnak a közöttük zajló párbeszédben betöltött intézményi szerepére irányítják a figyelmet. Ezeknek az értelmezéseknek a szintézise arra világít rá, hogy a párbeszéd ideális esetben mind össztársadalmi, mind intézményi jelleget mutat; […] és ez egyben a modern alkotmányosságnak a bírói felülvizsgálat szerepéről kialakított legerőteljesebb normatív koncepciója."[45] Ezt a megközelítést egy másik munkájában is megerősíti, amikor kijelenti, hogy „valamennyi bírói felülvizsgálati rendszerre, mind az erős,

[36] Bateup: i.m. 1109. o.
[37] Bateup: i.m. 1110. o.
[38] Bateup: i.m. 1109-1110. o.
[39] Bateup: i.m. 1123. o.
[40] Bateup: i.m. 1128. o.
[41] Bateup: i.m. 1131. o.
[42] Bateup: i.m. 1137. o.
[43] Bateup: i.m. 1143. o.
[44] Bateup: i.m. 1174. o. A párbeszédben történő (aktív és passzív) bírói részvételre vonatkozó további elméletekről l. Michael Heise: Preliminary Thoughts on the Virtues of Passive Dialogue. http://www.uakron.edu/law/lawreview/v34/docs/heise341.pdf. Kent Roach tanulmányában további kritikai elemzését nyújtja ezeknek az elméleteknek. Kent Roach: Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. 45 Osgoode Hall Law Journal 2007. Rosalind Dixon elemzi a kanadai Alapjogi Charta-párbeszéd alakulását 2005-ig, álláspontja szerint „a [párbeszéd] új felfogása azt mutatja, hogy az Alapjogi Charta szerint zajló dialógus eddig tényszerűbb volt, mint attól a szkeptikusok tartottak, és bizonytalanabb, mint azt a párbeszéddel foglalkozó elméleti szakemberek várták". L. Rosalind Dixon: The Supreme Court of Canada, *Charter* Dialogue, and Deference. 47 Osgoode Hall Law Journal 2009. 241. o. Keményen bírálja a párbeszéd-elméleteket Andrew Petter, mivel szerinte igencsak kétséges a kanadai politikai intézmények demokratikus jellege. L. Andrew Petter: Look Who's Talking Now: Dialogue Theory and the Return to Democracy. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 524-526. o.
[45] Bateup: i.m. 1180. o.

dc_1051_15

mind a puha formájúra, úgy kell tekinteni, mint amely a bírói és a politikai hatalom, valamint az emberek között az alapjogok jelentéséről és értelmezéséről zajló *össztársadalmi* párbeszéd szélesebb formáját teremti meg".[46]

2. Az „intézményi párbeszéd" elmélete

Az „intézményi párbeszéd" elmélete szerint a bíróság és a törvényhozó hatalom között zajló párbeszéd célja az alkotmányos alapelvek és a politika közti megfelelő egyensúly létrehozása, és ennek a párbeszédnek a megléte indokolja, hogy ne tartsuk a bírói felülvizsgálatot demokratikusan illegitimnek. *Luc B. Tremblay* szerint kétfajta párbeszéd koncepció létezik: a párbeszéd, mint deliberáció, és a párbeszéd, mint beszélgetés.[47] *Joanne Scott és Susan Sturm* a bíróságok és a kormányzat kapcsolatát dinamikusnak és egyszersmind oda-visszahatónak tartja: a bíróságok támaszkodnak a kormányzati gyakorlatra, amikor ítéletük meghozatalakor értelmezik az alkalmazandó kritériumokat. Ugyanakkor részvételre ösztönző, átláthatóságot, elvszerű döntéshozatalt és számon kérhetőséget elősegítő struktúrát biztosítanak, amely közvetlen és közvetett módon is alakítja a politikai döntéshozatali folyamatot.[48] *Matthew S.R. Palmer* szerint az alkotmányos párbeszéd a kormányzati ágak közötti interakció; olyan interaktív vita, amelyben mindegyik fél valóban figyel a másikra, őszintén törekszik a másik fél álláspontjának megértésére, és készen áll saját nézeteinek módosítására; mindez továbbá kiemeli a nyugati jogrendszerek általános alapelvét: a jogállamiságot.[49] *Janet Hiebert* arra jut, hogy a bíróságoknak a párbeszéd léte korrekciós lehetőséget is adott, ami viszont nem egyeztethető össze az „osztott felelősséggel" és a „tárgyalásos kormányzással". Mindkét intézménynek megvan a maga speciális szakértelme, és az intézményi kapacitásaikat tekintve megállapítja, hogy a parlament és a bíróság a problémákat másfajta szempontból kezeli. Következésképpen a bíróságtól azt kéri számon, hogy a jogalkotó által használt fogalom helyességéről való döntés helyett a jogalkotási folyamatot kellene vizsgálnia: a jogalkotói döntéshozatal megfelelő minőségű volt-e, történt-e komoly és érdemi kísérlet a jogok és a korlátok közötti mérlegelésre. Amellett, hogy véleményem szerint a bíróságnak kell döntenie alkotmányos kérdésekben a fogalom helyességéről, a jogalkotási eljárás alkotmányossági felülvizsgálatát helyesnek gondolom, amely problematikát az tizedik fejezetben tárgyalom.[50]

III. Az alkotmányos párbeszéd-elmélet továbbfejlesztett változatai

A fentieket összefoglalásképpen elmondható, hogy az „alkotmányos párbeszéd" fogalmán a common law államokban általában a bíróságok és a törvényhozó hatalom közötti, párbeszéd formájában zajló interakciót értik. Az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletek kialakulását követően a common law országokról írt tudományos munkákban az elméletet kezdték kiterjeszteni a törvényhozáson és a bíróságokon kívüli szervek közti párbeszédre is, mivel „magától értetődik, hogy adott nemzet alkotmányos párbeszédében nemcsak a főbb kormányzati szereplők és azok tevékenységei vesznek részt".[51] Néhány szerző szerint tehát ebben az interakcióban szükségképpen más alkotmányos szervek is részt vesznek, mint

[46] L. Christine Bateup: Reassessing the Dialogic Possibilities of Weak-Form Bills of Rights. 2008. augusztus. http://works.bepress.com/christine_bateup/1 Abstract.
[47] Luc B. Tremblay: The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. 3 International Journal of Constitutional Law 2005. 617-648. o.
[48] Joanne Scott – Susan Sturm: Courts as Catalysts: Re-thinking the judicial role in new governance. 13 Columbia Journal of European Law 2007.
[49] Matthew S.R. Palmer: The Language of Constitutional Dialogue: Bargaining in the Shadow of the People. http://works.bepress.com/matthew_palmer/9 3., 4. o.
[50] Hübner Mendes alapján. Hübner Mendes: Is it all about the last word? 27. o.
[51] Heise: i.m. 1. o. 1. sz. lj.

például a végrehajtó hatalom néhány szerve, illetve az egyének (például blogok útján). Mások szerint a párbeszédes interakció a törvényhozó szervek és a bíróságok között országos szint alatti, országos, nemzetközi és országok közötti szinten is zajlik. Bármilyen is az alkotmányos párbeszéd felfogás, azt minden szerző az alkotmányos demokrácia keretei között értelmezi. Az alábbiakban e felfogások bemutatása következik.

1. A többszereplős párbeszéd elmélet

A fentiekben látható volt, hogy a common law rendszerekben a bírák és a törvényhozó testületek közötti kapcsolatot már többféle alkotmányos párbeszédelmélet vizsgálta és magyarázta. *Kent Roach* mutatott rá arra, hogy mindezek közül legsikeresebbnek az tűnik, amelyik az alkotmányos jelentés feltárásához a lehető legtöbb érintett szereplőt vonja be a párbeszédbe.[52] Eközben egyrészt biztosítja a törvényhozó hatalom számára, hogy a lehető legmegfelelőbb törvények alkotásával elkerülje a bírói felülvizsgálat negatív eredményét. Másrészt pedig felhívja a figyelmet annak tanulmányozására, hogy milyen szerepet tölt be a törvényhozás a párbeszédben, illetve abban milyen más szereplők vesznek részt. Roach megfogalmazásában: az alkotmányos párbeszéd-elméleteknek „a jövőben nemcsak a bíróságokra és a törvényhozó testületekre kell koncentrálniuk, hanem több más testületet is vizsgálniuk kell, beleértve a számvevőszéket, az emberi jogi bizottságokat, a személyiségi jogi és információs bizottságokat, a panasz- és felülvizsgálati testületeket és egyéb olyan testületeket, amelyek párbeszédet folytatnak a végrehajtó hatalommal."[53] A kvázi bírói testületeknek „javarészt erkölcsi erejük van, és pusztán jogi kényszerítő erő nélkül tudják felszólítani a kormányt az ítéletüknek megfelelő válaszlépésre. Ezen kívül a párbeszédelmélet segíthet megérteni a nemzetközi jog néhány formáját, amelyek inkább a meggyőzésre, mintsem az utasításra hagyatkoznak".[54]

2. A jogalkotóra koncentráló kiterjesztett párbeszéd-konstrukciók

A *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State* című kötet néhány más típusú, kiterjesztett (alkotmányos) párbeszéd megközelítést mutat be: „A szerzők megvizsgálják, […] hogyan folytatnak a törvényhozó hatalmak termékeny párbeszédet saját államuk polgáraival, bíróságaival és a külföldi társintézményekkel."[55]

2.1. Ezt a megközelítést alkalmazza többek között *Jennifer Nedelsky*, aki hangsúlyozza, hogy a törvényhozóknak az alapértékek értelmezéséről a közgondolkodás valamennyi fórumával állandó, folyamatos interakciót kell folytatniuk.[56] Így a bíróságok mellett a törvényhozás szerepe is hangsúlyos, mivel – a népszuverenitást képviselő központi alkotmányos szervként – megosztott felelősséget visel az alkotmányos rend folyamatos fennállásáért.[57]

---

[52] L. Roach: Sharpening the dialogue debate. 181. o.

[53] Ennek oka a szeptember 11-e utáni korszak, amelyben megnőtt a végrehajtó hatalmi ág hatalma, de az elszámoltatási mechanizmusok nem tartottak lépést az állam ilyen módon kiterjesztett lehetőségeivel. Roach: Sharpening the dialogue debate. 181. o.

[54] Roach: Sharpening the dialogue debate. 182. o.

[55] Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. ix. o.

[56] Jennifer Nedelsky: Legislative Judgments and the Enlarged Mentality: Taking Religious Perspective. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 95. o.

[57] Ruth Gavison: Legislatures and the Phases and Components of Constitutionalism. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 213. o.

2.2. Hasonlóképpen, az új amerikai alkotmányosság vizsgálatakor *William N. Eskridge, Jr. és John Ferejohn* megállapítja, hogy az a folyamat, amely során megnevezik és kidolgozzák az új vagy felülvizsgált kötelezettségeket (mint például a negatív és pozitív szabadságokat), olyan *párbeszéd*, amelyben a demokratikusan elszámoltatható törvényhozásnak és ügynökségeknek nagyobb szerepe van, mint a bíróságoknak. Ez a nagyobb szerep testesül meg a szuper-törvények[58] elfogadásában, amelyek „olyan normák vagy alapelvek bevezetésére, illetve megerősítésére irányulnak, amelyek államiságunk szempontjából alapvetőek"; […] [i]lyen törvény például egy normatív társadalmi mozgalomra vagy valamilyen változást követelő népi kezdeményezésre adott válasz, és az ilyen törvényt elfogadó törvényhozás tisztában van azzal, hogy alapvető normatív kötelezettséget állít fel". A szuper-törvény életciklusa össztársadalmi párbeszédnek tekinthető, vagy a szerzők szavaival: az „a végrehajtás, bíráskodás és törvényhozás között zajló folyamatos trialógus."[59]

2.3. A törvényhozásnak az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos jelentőségéről szólva *Andrée Lajoie, Cécile Bargada és Éric Gélineau* kiemeli, hogy minden olyan törvény, amelyet nem támadnak meg a bíróságon, az alkotmány olyan értelmezésének és alkalmazásának tekinthető, amely „az első és egyetlen kijelentés az ügyben az olyan folyamat során, ami két párbeszédből áll: az egyik a bíróságokkal zajlik, ez kivételes és intézményi; a másik pedig az államalkotó polgárokkal, ez folyamatos és egyetemes".[60]

2.4. *Daphne Barak-Erez* szerint nemzetközi/nemzetek feletti szinten is zajlik intézményi párbeszéd: i) a bírói dialógus a különböző államok bíróságai között a nemzetközi jog és az alkotmányjog alkalmazása területén érvényesülő kölcsönhatás eredményeként; ii) az együttműködés párbeszéde a különböző államok emberi jogi aktivistái között; iii) a törvényhozó hatalmak közötti kommunikáció – akár nemzetközi, akár nemzeti szinten – a szakmai közösségeken (jogtanácsosok, szakértők), aktivisták közösségein és érdekcsoportokon alapuló, valamint az egyes törvényhozók között zajló párbeszéd az értékeket érintő ügyekkel kapcsolatban.[61]

3. A föderatív dialógus elmélete

Catherine Powell föderatív dialógusról ír, mivel szerinte folyhat párbeszéd a jogokról országos, és országos szint alatti (ön)kormányzatok között, különösen ott, ahol az ezek által a (ön)kormányzatok által elfogadott emberi jogi kötelezettségek nem azonos mértékűek. Az „emberi jogi egyezmények és követelmények országos és helyi szintű elfogadása a kommunikáció egyik formáját jelenti, amellyel az emberek és az egyes közösségek […] azt az igényüket jelzik a szövetségi kormány felé, hogy aktívabb szerepet játsszon az emberi jogokkal kapcsolatos törvények meghozatalában". Ennek következtében alakult ki az a „nézet, amely szerint a kormányzat különböző szintjei közötti párbeszéd döntő fontosságú az

[58] Ilyen szuper-törvények a következők: az 1890-es Sherman-törvény, az 1964-es polgárjogi törvény és az 1973-as veszélyeztetett fajokról szóló törvény. A szuper törvény tehát a hatása miatt az, nem pedig amiatt, mert minősített többséggel kellene elfogadni.

[59] William N. Eskridge, Jr. – John Ferejohn: Super-statutes: A New American Constitutionalism. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 333., 337., 349. o.

[60] Andrée Lajoie – Cécile Bargada – Éric Gélineau: Legislatures as Constitutional Interpretation: Another Dialogue. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 391. o.

[61] Daphne Barak-Erez: An International Community of Legislatures? In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006. 545. o., 533. o.

emberi jogok nemzetközi törvényének megfelelő végrehajtásához az Egyesült Államokban". Powel szerint a(z amerikai) föderális (kormányközi) párbeszéd legalább három vonalon zajlik: i) „nemzetközi emberi jogi elvárások állami és helyi szintű elfogadása abban az esetben, amikor a szövetségi kormány nem ratifikálta az egyezményt"; ii) „olyan nemzetközi kötelezettségek végrehajtására tett állami és helyi erőfeszítések, amely kötelezettségeket a szövetségi kormány ugyan elfogadott ratifikáció vagy más kötelező erejű elismerés útján […], de nem hajtott végre maradéktalanul"; iii) „olyan emberi jogi alapelvek alkalmazására tett állami és helyi szintű erőfeszítés, amelyeket olyan egyezmény rendelkezései írnak elő, amelyekhez az Egyesült Államok záradékot fűzött". Ez a párbeszédes megközelítés tehát egyszerre „leíró jellegű, amennyiben létező kormányközi együttműködést és párbeszédet foglal elméletbe", és előíró jellegű, mivel „ösztönzi az állami és helyi részvételt még ott is, ahol az addig nem is létezett, és alkotmányos elemzését adja ennek a részvételnek".[62]

4. A blogok, mint az alkotmányos párbeszéd elemei

Bradley M. Bakker szerint egyrészt az alkotmányos párbeszéd azt jelenti, hogy „a különböző kormányzati ágak és az emberek interakciója során, az időben előrehaladva alakulnak ki az alkotmányértelmezésre vonatkozó főbb nézetek".[63] Szerző másrészt azt is igazolja, hogy a *blogok* „háromféle módon is képesek hatékonyan előrevinni az alkotmányos párbeszédet: i) közvetlenül bevonják az embereket az alkotmányos kérdésekről zajló dialógusba; ii) arra ösztönzik az egyéneket, hogy úgy vegyenek részt a politikai folyamatokban, hogy ezáltal tájékozottabbak legyenek, és erőteljesebb hatást tudjanak gyakorolni a politikai ágazatokra az alkotmánymódosítások végrehajtása érdekében; iii) nyomást gyakorolnak más intézményi szereplőkre (nevezetesen a hagyományos médiára) annak érdekében, hogy sokkal többet foglalkozzon érdemben alkotmányos kérdésekkel […]".[64]

IV. Az alkotmányos párbeszéd normatív megközelítése a kontinentális államokban

Függetlenül attól, hogy kiket tekintenek a fenti elméletek az alkotmányos párbeszéd szereplőinek, a legfontosabb cél az alkotmány egyes rendelkezéseinek megfelelő interpretációja és tartalommal való megtöltése. Ennek a kontinentális államokban való értelmezése érdekében érdemes tanulmányozni az „alkotmányos párbeszéd" kifejezést, és meghatározni, mit jelent az „alkotmányos" és a „párbeszéd" szó, illetve bemutatni az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusait.

1. Az alkotmányos párbeszéd fogalma, célja, megjelenési formái

1.1. A párbeszéd alapjául szolgáló kommunikáció a jog területén *általános értelemben* azt jelenti, hogy az üzenet küldőjének véleményét – amelynek megjelenési formája irreleváns – figyelembe veszi az üzenet fogadója, és ez a figyelembevétel olyan válaszban testesül meg, amely befolyásolja a küldő döntését, és így tovább.[65] Ebben az összefüggésben a párbeszéd eredménye a normatív döntéshozatali folyamatban – a jogi háttértől függően – a puszta

[62] Catherine Powell: Dialogic federalism: constitutional possibilities for incorporation of human rights law in the United States. 150 University of Pennsylvania Law Review 2001. 249., 250., 252. és 273-274. o.
[63] Bradley M. Bakker hivatkozik Christine Bateup munkájára (The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue). Bradley M. Bakker: Blogs as constitutional dialogue: rekindling the dialogic promise? 63 NYU Annual Survey on American Law 2007. 216. o.
[64] Bakker: i.m. 218-219. o.
[65] E megközelítés kizárja azt, hogy a párbeszéd alapját jelentő kommunikációként értelmezzük a felhatalmazáson alapuló jogalkotást.

tudomásulvételtől a valódi figyelembevételig terjedhet,[66] és a törvényhozási, illetve a bíráskodási tevékenységben nyilvánul meg. Az alkotmányos demokráciában a párbeszéd akkor „*alkotmányos*", ha alkotmányi vagy alkotmányon kívüli szereplők között zajlik valamely alkotmányi – azaz valamely elemét tekintve alkotmányban szabályozott – eljárásban. A meghatározásban a szereplő akkor alkotmányi, ha létrehozásáról és főbb funkcióiról, hatásköréről az alkotmány rendelkezik. Az „alkotmányon kívüli" annyit jelent, hogy az alkotmány az adott szereplőt expressis verbis nem nevesíti. Adott alkotmányi szabályozástól függően ide tartozhatnak például a nem-kormányzati szervek (NGO) és más nemzetközi, vagy nemzetek feletti szervek, vagy akár a politikai pártok, szakszervezetek, társadalmi szervezetek,[67] magánszemélyek stb. Az eljárás pedig akkor „alkotmányi", ha elemeit az alkotmány szintjén szabályozzák.
Mindezeket figyelembe véve az *alkotmányos párbeszéd* fogalma alatt az alkotmányos demokráciában olyan *rugalmas rendszer értendő*, amelyben az interakció vagy az egymásra hatás egymással egyenrangú alkotmányi szervek és más alkotmányi és alkotmányban nem nevesített szereplők között – nem egyirányú folyamatként[68] – zajlik a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltárása érdekében az alábbi alkotmányi eljárásokban: az alkotmánymódosítási eljárásokban, a jogalkotásban, az alkotmánybíróság vagy a legfelső bíróság által végrehajtott alkotmányos felülvizsgálatban és más, ezekhez kapcsolódó eljárásokban.

1.2. A kontinentális jogrendszerű államokban az alkotmányi rendelkezés tartalommal való kitöltését *elsődlegesen* főként a *törvényhozó hatalom végzi el*, amikor a törvényalkotási tevékenysége során kibontja azt az alkotmányi tartalmat, ami – a politikai és egyéb érdekeinek megfelelően is[69] – alkotmányosnak vél.[70] A szabályozási megoldás és tartalom alkotmányosságát *végső soron* pedig az *alkotmánybíráskodást végző szerv* dönti el erga omnes hatállyal. Ebben az összefüggésben felmerülhet, hogy a mindenkire kötelező jellegű alkotmánybírósági döntés lezárja a párbeszédet, de az is felvethető, hogy a törvényhozó és az alkotmánybíróság között az nem is létezik. Ez a megközelítés azonban a párbeszédet meglehetősen szűk értelemben fogja fel. Ha ugyanis 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 alkotmánybírósági alkotmányértelmezést olyan szabály alkotmányba emelésével, amelynek az alkotmányellenességét az alkotmánybíróság már kimondta. Ha ez így történik, az *alkotmánybíróságnak az új keretek között* kell az értelmezési tevékenységét végeznie, azaz a párbeszéd folyamatosan zajlik[71] az adott jelentéstartalomról, amelynek a tartalmát adott esetben más szervek (pl. nemzetközi vagy

[66] Az igaz, hogy a jogi normák által szabályozott döntéshozatali eljárásban ezt a különböző kezdeményezési, javaslattételi és egyetértési jogokkal szokták jelölni, de ez ismét az alkotmányos párbeszédelmélet leszűkített értelmezését jelenti.
[67] Ha ezek az alkotmányban szerepelnek, akkor alkotmányi intézménynek minősülnek.
[68] Az alkotmányos párbeszéd tehát nem szűkíthető le a véleményezésre.
[69] „Az értelmezés kapcsán felvethető az értelmezést igénylő jelentéstartalom sajátossága. Az alkotmány értelmezése során ugyanis – az alaptörvény sajátos jellege miatt – eltérő eredmények születhetnek, amelyek konfliktusban állhatnak egymással. Ennek oka, hogy a különböző politikai erők saját érdekeiket és értékeiket szem előtt tartva végeznek interpretációt, és jutnak a számukra kedvező eredményre, amit az alkotmány szabályozási jellege következtében általában meg is tehetnek. Mivel az értelmezés következtében megszülető egyes jelentéstartalmakhoz különböző – elsősorban megismerési, de tágabb értelemben jogalkalmazási – érdekek fűződnek, az értelmezés eltérő, konfliktusos eredményre vezethet, és más-más következményeket idézhet elő." Petrétei: i.m. 121-122. o.
[70] „Az alkotmány értelmezése minden esetben az alkotmány aktualizálását és konkretizálását jelenti, de az alkotmány aktualizálása és konkretizálása nem mindig történik alkotmányértelmezéssel." Petrétei: i.m. 118. o.
[71] Vö. Po Jen Yap: Defending dialogue. Public Law 2012 July. 527-546. o.

szupranacionális bíróságok) már korábban elvégzett interpertációi befolyásolhatják. *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, alkotmányos követelmények szigorú és tételes megállapítása hiányában törvényhozó hatalomnak szabadságában áll olyan szabályozási megoldást választani, amilyet az általa értelmezett alkotmányi keretek megengednek. Ezek az alkotmányi keretek már az alkotmánybírósági 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".[72] 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. Látható tehát, hogy a common law állam legfelső bírósága és az alkotmánybíróság kompetenciájának eltérő természete miatt e szervek és a saját államuk törvényhozó/alkotmányozó szerve közötti párbeszédes kapcsolat – az egyes felülvizsgálati modellekben megnyilvánuló esetleges hasonlóság ellenére is – eltérő. A kontinentális jogrendszerű jogállamban (is) a törvényhozó hatalom kiemelkedő szerepe miatt – Roach megközelítésével egyetértően – joggal állítható, hogy 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.[73] E kezdeményezések kötelező ereje és hatása különböző lehet attól függően, hogy melyik hatóságtól vagy szervtől ered. Egyértelmű különbség van a bíróság kötelező erejű döntése, vagy például az ombudsman, továbbá más nemzetközi vagy nemzeti ellenőrző szerv, illetve NGO ajánlása között.

1.3. Az alkotmányos párbeszéd *célja* az alkotmány értelmének feltárása az adott többszintű alkotmányos berendezkedés keretében a lehető legtöbb szereplő bevonásával. Az *alkotmányos párbeszéd általános céljai közé tartozhat* i) a megfelelő alkotmányos jelentés megállapítása, beleértve az alkotmányos alapelvek, jogok és közpolitikák közti megfelelő egyensúly létrehozását, ii) a különböző állami szervek – törvényhozó (parlament), (kvázi) bírói (pl. ombudsman, alkotmánybíróság), vagy más független (pl. államfő) testület – működésének, feladatteljesítésének lehető leghatékonyabbá tétele, főként a döntéshozatal terén.[74] A szabályozás és a bíráskodás szintjén a párbeszéd *célja* lehet továbbá például i) a „többség-ellenesség" dilemmájának feloldása nemcsak a common law államokban, hanem a kontinentális jogrendszerekben az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás között; ii) a minőségi nemzeti jogalkotás[75] elősegítése főként az alapjogokkal kapcsolatban;

[72] A magyar Alkotmánybíróság tekintetében ezt l. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 26. o. A német alkotmánybíróságra vonatkozóan l. Hübner Mendes: Not last word, but dialogue. 12. o. 103. lj. A német alkotmánybíróság három esetben ad tanácsot: i) megsemmisít és megjelöli a javítás formáit; ii) nem semmisít meg, de időt ad a parlamentnek, hogy javítsa ki a problémát; iii) alkotmányellenesnek mondja ki, de nem semmisíti meg, mert az politikai kellemetlenséggel járna. A magyar Alkotmánybíróságra vonatkozóan l. a kilencedik fejezetet.

[73] L. az alábbi 2. pontban.

[74] A pluralista demokráciákban, még akkor is, ha a konkrét alkotmányos berendezkedések eltérőek, az intézményi részvétel és párbeszéd lehetővé teszi az egyes szereplők kompetenciájának egybekapcsolását annak érdekében, hogy így jobb és legitimebb döntés születhessen. Jan Komárek: Judicial Precedent and European Constitutional Pluralism: How the Two Relate? http://denning.law.ox.ac.uk/news/events_files/Komarek.pdf 10-11. o.

[75] A minőségi jogalkotás formális minősége csak akkor jelenthet valódi értéket, ha abban visszatükröződnek a modern demokratikus jogállam materiális alapértékei is. Ezeknek az alapértékeknek a forrásai a nemzetközi, a

dc_1051_15

iii) alkotmányos eszmék migrációja a(z alkotmány)bíróságok és az alkotmányozók/jogalkotók között;[76] iv) „közös" európai emberi jogi gyakorlat kialakítása (l. pl. Strasbourg, Luxemburg és a nemzeti (alkotmány)bíróságok közötti interakciót); v) közös demokratikus értékek beépítésének elősegítése az új jogalkotási termékekbe (pl. Velencei Bizottság, EBESZ).

1.4. Alkotmányos párbeszéd a szabályozás és az igazságszolgáltatás szintjén is *folyhat* az alábbi szereplők között. A *szabályozás szintjén* párbeszéd alakulhat ki:[77] i) a nemzeti igazságszolgáltatás és a nemzeti törvényhozó hatalom között: a common law államhoz hasonlóan az alkotmánybíróság által folytatott felülvizsgálat is kiválthat párbeszédet; a rendes bíróságok is lehetnek hatással a törvényhozó hatalomra; ii) kvázi bírói (például ombudsman) és nemzetközi testületek, az NGO-k és a nemzeti törvényhozó között; iii) személyek, szakértők, érdekcsoportok stb. és a nemzeti törvényhozás között: ez a minőségi törvényhozás elemének tekintett konzultáció. A *bíráskodás* szintjén iv) a nemzetközi, nemzetek feletti és a nemzeti bíróságok között, v) az egyes nemzeti (alkotmány)bíróságok között, illetve vi) a precedensek alkalmazásában is megnyilvánulhat.
Az alábbiakban a szabályozási és a bíráskodási szinten, illetve a precedensek alkalmazásában megnyilvánuló alkotmányos párbeszédet és annak működését mutatom be.

2. A megjelenési formák – szabályozási szint

A szabályozási szinten megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd kiváltói a jogalkotást meghatározó tényezők. Általánosságban véve kijelenthető, hogy számos *tényező*[78] indíthatja be a jogalkotási döntéshozatali folyamatot („kötelező" törvényhozás esetei, alkotmánybírósági döntések, jogilag nem kötelező jogalkotás esetei, ombudsmanok és NGO-k, illetve nemzetközi szervezetek ajánlásai); illetve rögzíthető, hogy azok a parlamenti szakasz előtt, alatt és után[79] egyaránt megjelenhetnek.[80]

---

szupranacionális és a nemzeti jogi alapnormák, amelyek különböző alapvető szabályokat (elveket, feladatokat, alapjogokat, tilalmakat stb.) tartalmaznak. [Ádám Antal ezeket az utóbbiakat, vagyis a nemzeti alapnormákat (alkotmány, alaptörvény) nevezi alkotmányi értékeknek. Vö. Ádám: A 20 éves magyar Alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről. 74. o.] A(z alkotmányos) jogállam értéktartalmú alapelemei közé tartoznak az alapvető jogok elismerése, a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve, a törvények meghatározó szerepe, a joghoz kötöttség elve, a jogbiztonság és a jogvédelem elve. (Petrétei: i.m. 147. oldaltól.) A jogalkotás akkor lesz minőségi, ha ezeknek a materiális vagy tartalmi elveknek maradéktalanul megfelel. Az alapvető jogok elismerése területén a minőségi jogalkotás tartalmi ismérve egyrészt eljárási (formális) jellegű: biztosítani kell a megfelelő információáramlást, illetve a konzultáció lehetőségét és a különböző participációs formákat, amelyek az alkotmányos párbeszéd eljárási feltételei. Másrészt a jogalkotás során figyelembe kell venni az alapjogok jelentőségét, a szabályozásukra irányadó előírásokat, illetve a korlátozásukat meghatározó teszteket, amelyek gyakran az alkotmánybírósági gyakorlatban kerültek kimunkálásra. A többi alapelv tekintetében l. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010. 18-19. o.

[76] A(z alkotmány)bíróságok közötti migrációról l. Halmai Gábor: Összehasonlítás az alkotmányértelmezésben. Fundamentum 2011. 4. sz. 37-57. o., André Ramos Tavares: The case of the borderless use of constitutional courts decision in human rights. JURA 2012. 2. sz. Ugyanerre és az USA Alkotmánynak hatására l. Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Infuence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990.

[77] Ezek az interakciók szabályozó kommunikációnak tekinthetőek, azaz olyan kapcsolatnak, amely a szabályozás színterének valamennyi szereplője között zajlik. Julia Black: Regulatory Conversation. 29 Journal of Law and Society 2002. március 163-196. o.

[78] L. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004. 87. oldaltól.

[79] A jogalkotási eljárás során – a parlamenti és az azt megelőzően – megjelenő „szabályozott" párbeszédet a szakirodalom konzultációnak vagy szűkebb értelemben társadalmi véleményezésnek nevezi. A parlamenti eljárást követő szakaszról l. az alábbi 2.5. pontot, a parlamenti eljárás előtti és alattiról pedig a tizedik fejezetet.

[80] A szabályozás szintjén zajló alkotmányos párbeszéd legszélesebb értelmezése a kampányoló szervezet (politikai pártok/politikusok) és a választópolgár közötti interakció. A *kampányban tett ígéretek* alapján ugyanis

2.1. A „kötelező" törvényalkotás esetei

„Kötelező" törvényalkotásról akkor van szó, amikor valamely nemzetközi vagy nemzetek feletti jogi norma, vagy az alkotmány a jogalkotást megköveteli. Itt az alkotmányos párbeszéd a nemzetközi és a nemzetek feletti törvényhozó hatalmak, az alkotmányozó hatalom, illetve a nemzeti parlamentek között zajlik. Ez utóbbi[81] fontolóra veszi, milyen módon lehet végrehajtani az előbbi szervek által megkívántakat, és a jogalkotása eredményeként adott esetben egyúttal mozgásba hozza saját vagy mások ellenőrző vagy felülvizsgálati mechanizmusát, ideértve a bírói és kvázi-bírói szereplőket is.

2.2. Az alkotmánybírósági döntések hatásai

Jogalkotást eredményezhet, azaz párbeszédet indíthat el *valamely jogszabály alkotmánysértő voltát megállapító alkotmánybírósági döntés* is,[82] amihez igazodva a törvényhozó hatalom immár alkotmányos jogszabályt alkot, vagy a szükséges többség birtokában alkotmánymódosító hatalomként eljárva a döntést felülírva – az alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezést alkotmányi szintre emelve – az alkotmányt módosítja. Mivel az egyes alkotmánybíróságok kompetenciája nem azonos, ezek az eltérő hatáskörök eltérő párbeszédmódokat jelenthetnek, de az elv azonos: az alkotmányosság védelme és az alkotmány jelentéséről a lehető legmagasabb fokú olyan konszenzus kialakítása, amelyet minden alkotmányos szereplő komolyan vesz. Hasonló hatást válthatnak ki a rendes, a nemzetközi és a nemzetek fölötti bíróságok döntései is. A(z alkotmány)bíróságok és a jogalkotó közötti párbeszéd esetében a hatásmechanizmus – a szükséges változtatásokkal – tehát a következőképpen jellemezhető: az alkotmányos jelentést vagy a törvényről alkotott véleményt (megsemmisítés, hatályon kívül helyezés, mulasztásos alkotmánysértés megállapítása, más jogszabályok megsértésének megállapítása, alkotmányos követelmények meghatározása stb.) közlik a jogalkotóval, amely eltérő döntéseket eredményezhet (módosítás, hatályon kívül helyezés, jogalkotás, annak mellőzése), amiket a bíróságok újból felülvizsgálhatnak.

Magyarországon az alkotmányos tartalom keresése és az Alkotmánybíróság döntésének megfelelő jogalkotás nyilvánult meg – többek között – az abortuszügyben, az eutanáziával, illetve a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos döntésekben és jogalkotói reakciókban. Alkotmánybírósági döntések felülbírálatára is van magyar példa annak ellenére, hogy a testület erga omnes döntést hoz. Ez azonban nem akadályozza az alkotmánymódosító hatalmat abban, hogy a döntéssel ellentétes szabályt rögzítsen, azaz magának vindikálja a jogot a „legmegfelelőbb" alkotmányi értelem megtalálásában. Ez természetesen – a közvetett demokrácia és a többségi döntéshozatal elvét figyelembe véve – önmagában nem utasítható el, mivel minden normát alkotó hatalomnak (legyen az alkotmányozó, alkotmánymódosító vagy jogalkotó) joga van ahhoz, hogy elsődlegesen értelmezze az általa meghozni kívánt szabály alkotmányi elvekkel, nemzetközi kötelezettségvállalásokkal stb. való összhangját. Alkotmányos demokráciában az kérdőjelezhető meg, ha az alkotmánybírósági értelmezés „felülírása" egyértelműen ellentétes azokkal a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elvekkel, amelyeket az adott alkotmányos berendezkedés – az

---

kialakul egyfajta kapcsolat, amelynek a következménye lehet i) a jelölt megválasztása/szavazás egy listára, vagy ennek elmaradása, illetve ii) a megválasztott képviselők, az általuk alkotott parlamenti csoport vagy a kormány által benyújtott törvénytervezetek, amelyek választási ígéreteken és a kormányprogramon alapulnak. A választók reakcióját leginkább a következő választás eredményén lehet lemérni, és természetesen a ciklus közben (pl. tüntetések, időközi választáson való átszavazások stb.). Ez az alkotmányos párbeszéd azonban nem az alkotmány jelentéstartalmának meghatározására irányul.

[81] Az alkotmányozó hatalom az alkotmányozás során e kötöttségeket vagy figyelembe veszi, vagy nem. L. a harmadik és a kilencedik fejezetet.

[82] Ahol létezik mulasztásos alkotmánysértés megállapítására irányuló hatáskör, ott ez is elindíthatja a jogalkotási eljárást.

integrációkban való részvételéből is fakadóan – (legalábbis korábban) magáénak vall(ott). Problematikusnak minősíthető az is, ha ez rendszerszintű gyakorlattá alakul, mivel ilyenkor a hatalmi tényezők – alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság – közötti egyensúly megbomlik.[83] A struktúra és a működés miatt az ilyen interakció (azaz az alkotmánybírósági értelmezés figyelmen kívül hagyása) is alkotmányos párbeszédnek minősíthető, és az eredménye kiválóan alkalmas annak jelzésére, hogy a politikai döntéshozó mennyire elkötelezett a demokratikus alapelvek iránt, ami pedig indikátora lehet annak, hogy adott államban milyen a demokrácia és a jogállam minősége, lehet-e egyáltalán az adott államban alkotmányos demokráciáról beszélni. Magyarországon 2010 óta ez csökkenő tendenciát mutat, és e megállapítást többek között a „felülírt" alkotmánybírósági döntések is megalapozzák.[84]

2.3. A „jogilag nem-kötelező" jogalkotás

A „*jogilag nem-kötelező" jogalkotás inputjai* – azaz azok a megállapítások, vélemények, amelyek „kötelezősége" (állam általi betartása vagy annak erőteljes megfontolása) nem leírt jogi normából, sokkal inkább az intézmény jellegéből, reputációjából, vagy a neki tulajdonított nemzetközi közvélekedésből, illetve a szükségességből ered – is inspirálóak lehetnek. Ilyen a nemzeti, nemzetközi vagy nemzetek feletti ellenőrző csoportok (pl. ombudsman, Velencei Bizottság, EBESZ), a média, a közvélemény, a tudomány stb. által ösztönzött, illetve a törvényhozó hatalom saját felismerésén alapuló, például a gazdasági, társadalmi, technológiai stb. változás és fejlődés következményeként szükségesnek ítélt jogalkotás. Mindezek egyben jelzik a konzultáció szükségességét a törvényalkotás folyamatában. A konzultáció az érintetteknek és érdekelteknek a *bevonása* a *döntéshozatalba* abból a célból, hogy tényleges „társadalmi egyeztetés", illetve konszenzus jöjjön létre (nemcsak) az alkotmányi fogalmakról. A fogalom ennyiben tehát nem pusztán az előkészítési eljárásban történő (szakmai) egyeztetésre utal, hanem a politikai akaratképzés sajátos megnyilvánulására is, ami a kompromisszumos jogszabályi tartalom kialakítása érdekében érdemben történik. A kompromisszumos jogszabályi tartalom igénylésének indoka a következő: az állami döntéshozókat (politikusokat) az alkotmányos demokráciában nem illeti meg az a privilégium, hogy úgy döntsenek, ahogyan akarnak, hanem annak a velük szemben támasztott jogi követelménynek kell megfelelniük, hogy *kellően megindokolt és alátámasztott* döntéseket hozzanak az őket meghatározó és befolyásoló politikai koordinátarendszerben.[85]

2.3.1. Ombudsmanok és NGO-k

2.3.1.1. Az alapjogvédő intézményként működő *ombudsmannak* lényeges feladatai közé tartozhat, hogy jelezzen a jogalkotónak azzal, ha a vizsgálati hatáskörébe tartozó alapjogsérelmeket a jogalkotásra feljogosított szerv elé tárja. Ez – egy másfajta párbeszédet indítva el – újabb impulzus lehet a jogalkotás számára.
Egy 2008-ben publikált *magyar* tanulmány szerint a 2008-at megelőző „közel 14 évben eddig átlagosan mintegy évi 100 jogszabály alkotására (módosítására) irányuló javaslatot tettek az ombudsmanok, amelyek közül minden harmadik törvényalkotásra, módosításra, vagy annak hatályon kívül helyezésére irányult. Ezeket túlnyomó többségben a címzettek elfogadták".[86]

2.3.1.2. Az *NGO-k* több nemzeti alkotmányos vitába avatkoznak be, és ezzel az alapjogok univerzális értelmezését mozdítják elő. Ez a beavatkozás megnyilvánulhat „alkotmányos

[83] L. a harmadik fejezetet.
[84] L. az ötödik és a kilencedik fejezetet.
[85] L. még a tizedik fejezetet.
[86] Hajas Barnabás – Szabó Máté: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008) www.obh.hu 10. o. Az ilyen kezdeményezések értékelése nyilván több kutatást igényelne, amely azonban e fejezet kereteit bőven meghaladja, de talán ennyi is elég a párbeszéd jelleg felismerésére.

tanácsadásban", amikor az NGO-k alkotmányi struktúrákat[87] és jogokat olyan modellként jelenítenek meg, amelyet elfogadásra érdemesnek tartanak. Néha ez csupán többletinformáció más államok bíróságai által alkalmazott, adott problémára vonatkozó megközelítésekről és megoldásokról. A tényleges cél azonban gyakran az, hogy érvekkel alátámasztva abba az irányba terelje a nemzeti bíróságot, hogy az NGO által preferált megoldást fogadja el. Ebben az értelemben az NGO-k az emberi jogokat érintően olyan egységes megközelítést és nézőpontot mutatnak be, amelynek nemzeti bíróságok előtti gyakori előfordulása egy irányba mutat egészen addig, ameddig más intézmény (jogalkotó) következetesen eltérő nyomást (jogszabályváltozás) nem gyakorol a jogalkalmazásra.[88]

2.3.2. A Velencei Bizottság

A *Velencei Bizottságnak*[89] jelentős szerepe van a demokrácia-építésben és a demokratikus alapelvek érvényre juttatásában, amely jellemzően az érintett állam alkotmányozása és jogalkotása értékeléséről adott véleményeiben nyilvánul meg.

2.3.2.1. A létrehozatal alapötlete 1980-ra vezethető vissza, és *Antonio La Pergola*-tól származik,[90] de hivatalosan csak a berlini fal leomlása után, 1990-ben intézményesült az Európa Tanács keretein belül,[91] elsődlegesen a közép- és kelet európai országok alkotmányos alapjainak letételét segítő szervként. Mára szilárdan intézményesült és nemzetközi ranggal rendelkező szervként működik, létszáma kibővült, és tagjai között vannak afrikai,[92] észak- és dél-amerikai, illetve ázsiai államok is.[93] A Velencei Bizottság tevékenysége három pilléren alapszik: demokrácia, emberi jogok, jogállamiság. Ezek az elvek tükröződnek működésének három kulcsfontosságú területén is: i) alkotmányos segítség, ii) választások, politikai pártok népszavazás, iii) együttműködés az alkotmánybíróságokkal.[94] Kialakulása óta meghatározó szerepre tett szert az európai normáknak megfelelő alkotmányok és törvények

[87] L. pl. a Transparency International elemzéseit; Petra Burai – Péter Hack (eds.): Corruption Risks in Hungary. National Integrity System Country Study Hungary 2011. Berlin 2012. Az ajánlásokat l. a 250. oldaltól.

[88] L. Tushnet: i.m. 989. o.

[89] A Velencei Bizottságot az 1990. január 19-20 között megrendezésre kerülő nemzetközi konferencián hozták létre. Legfőbb célja az európai alkotmányos örökséghez való hozzájárulás, egy egységes értelmezés kialakítása, továbbá az Európa Tanács három fő pillérjének – emberi jogok, demokrácia és jogállamiság – együttes tiszteletben tartása és alkalmazása. A kialakulás összegzését és a fejlődést l. Jean-Charles Engel: La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite „Commission de Venise" cadre et acteur privilégiés de coopération en matière de justice constitutionnelle. In Droite international é coopératione internationale, Hommage en Jean-Andre Touscoz, Frace Europe Editions 2007. 867-868. o., Gianni Buquicchio – Simona Granata-Menghini: The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. In Marjolein van Roosmalen – Ben Vermeulen – Fried van Hoof – Merten Oostling (eds.): Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk. Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2013. 241-242. o. A Velencei Bizottságra vonatkozó irodalmak elérhetőek innen: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Articles.

[90] Akkor: európai ügyekért felelős miniszter, előtte az olasz alkotmánybíróság elnöke.

[91] 1990 májusában az ET 18 akkori tagállami hozta létre. L. Alessio Pecorario: I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali. Rivista di Studi Politici - S. Pio V, Anno XXII, Luglio-Settembre 2010. 50. o.

[92] L. pl. Gianni Buquicchio – Schnutz Rudolf Dürr: The Venice Commission's Action in Africa. In Serap Yazici – Kemal Gözler – Ece Göztepe (eds.): Essays in Honour of Ergun Özbudun. Yetkin, Ankara 2008. vol. II. 165-174. o.

[93] Wolfgang Hoffmann-Riem: The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. The European Journal of International Law (2014) Vol. 25 no. 2. 580. o., Rudolf 'Snutz' Dürr: Chapter 2. The Venice Commission. In Tanja E.J. Kleinsorge (ed.): Council of Europe. Wolters Klower 2010. 151-156. o.

[94] Pecorario: i.m. 51. o. Az alkotmányos segítségnyújtásról l. bővebben Sergio Bartole: International Constitutionalism and Conditionality – the Experience of the Venice Commission. Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) 2014. 4. sz. 5-8. o.

elfogadásában.[95] A Bizottság által készített alkotmányjogi összehasonlítások („vélemények" és „tanulmányok"), mennyisége és minősége napjainkra olyan mértet öltött, amely páratlan a nemzetközi szervezetek rendszerében. A Velencei Bizottság mérföldkővé vált nemcsak az államok, hanem a nemzetközi szervezetek rendszerében is, köszönhetően az állandó jellegű együttműködéseinek, többek között az Európai Unióval, az EBESZ-szel, az OIF-fel,[96] az ázsiai alkotmánybíróságok szövetségével stb.[97]

2.3.2.2. A Velencei Bizottság *működésének jellemzői*, hogy független, pártatlan és semleges szerv, véleményei, állásfoglalásai egyrészt nem politikai, hanem jogi természetűek, tehát döntéseihez a legitimitását e jellemzőiből nyeri, másrészt azok a soft law körébe tartoznak, amely jellemző éppen az állami szuverenitásukat féltő államok esetében engedheti meg a párbeszédhez való csatlakozást.[98] A Velencei Bizottság a politikai szervek (ET parlamenti közgyűlés, miniszterek tanácsa) ernyője alatt működő szakmai testületként tehát nem hozhat politikai döntést az európai közös alkotmányos örökség értelmezéséről, és az államokkal való kapcsolatában el kell kerülnie minden olyan megnyilvánulást, amely eredménye kizárja az állam döntési szabadságát. A Velencei Bizottság ajánlásai mindig konkrét esetre vonatkoznak, sohasem absztraktak, törekszenek a megvalósíthatóságra, de ennek nem fokmérője a megállapításaik politikai értelemben vett életképessége, vagyis a testület nem a többségi politikai döntéshozó tanácsadójaként működik, hanem tanácsaival az egész állam javát kívánja szolgálni.[99]

2.3.2.3. Az alkotmányos párbeszédben a Velencei Bizottság *eddigi szerepe* az EJEB-bel, az egyes államokkal összefüggésben figyelhető meg, illetve lehetséges szerepe újabban az Európai Unió új jogállami mechanizmusával[100] kapcsolatban is felmerült.[101] Az *EU* azonban a Velencei Bizottságot egyfajta segítőként is alkalmazza akár annak érdekében is, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítását elkerülje az EU Bírósága előtt,[102] vagy éppen annak érdekében, hogy adott állam jogrendszere a csatlakozáshoz szükséges állapotba kerüljön.[103] Az *EJEB* a döntéseiben többször is hivatkozik a Velencei Bizottság véleményére, jelentéseire, legtöbbször a releváns jogszabályok és gyakorlatok részben. Mivel a bizottsági döntések nem kötelezőek, az EJEB információforrásként, normatív vagy empirikus iránymutatásként utal rájuk, illetve arra használja őket, hogy a döntései elfogadottságát erősítse. A jogi érvelésre akkor van nagyobb hatással, ha a Velencei Bizottság az EJEB eljárásában amicus curiae-ként vesz részt. Arra jelenleg nincsen elegendő empirikus bizonyíték, hogy el lehessen dönteni: az EJEB a Velencei Bizottság munkája nélkül is ugyanarra az eredményre jutna-e. Hasonló okok miatt, és a Follow up jelentések ellenére sem lehet igazán még megbecsülni, hogy a Velencei

[95] Paczolay Péter: Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 81 o.
[96] Organisation internationale de la Francophonie, Nemzetközi Frankofon Szervezet.
[97] Pecorario: i.m. 53. o.
[98] Hoffmann-Riem: i.m. 596. o., Buquicchio – Granata-Menghini: i.m. 243. o., Dürr: i.m. 158. o.
[99] Sergio Bartole: Final Remarks: The Role of the Venice Commission. Review of Central and East European Law 2000. 26. 353. o., Gianni Buquicchio – Simona Granata-Menghini: i.m. 246-248. o.
[100] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158 final, Strasbourg, 11.3.2014
[101] Erről l. bővebben Hoffmann-Riem: i.m. 585-591. o.
[102] Példa erre a magyar bírák nyugdíjazása ügye. A Velencei Bizottságban mint „közvetítőben" való bizodalom egyáltalán nem jelenti azt, hogy a két szerv – Velencei Bizottság és az EU Bírósága – ugyanolyan jogalapon találja sérelmesnek az adott jogszabályt, de rámutat arra, hogy a közös értékek (közös európai alkotmányos örökség) – jogállamiság (bíróságok függetlensége, Velencei Bizottság), alapjogok védelme (EU Bíróság) – mentén kell a problémákat elintézni. Hoffmann-Riem: i.m. 595. o.
[103] Példaként hozható Szerbia jelölti státuszához vezető út. Hoffmann-Riem: i.m. 595. o.

Bizottságnak milyen hatása van az *állami jogalkotásra*, mivel ezt szisztematikusan ritkán vizsgálják. Ugyanakkor értelemszerűen feltételezhető, hogy adott állam amiatt kéri a tanácsát, mert azt fel szeretné használni.[104] A Velencei Bizottság megállapításainak fogadtatását a következő faktorok befolyásolhatják: i) a véleményeket gyakran figyelmen kívül hagyják, ha az állam a totalitárius rendszerét még nem hagyta maga mögött, és emiatt nem érdekelt a jogállamról és a demokráciáról szóló párbeszédben (Fehéroroszország); ii) a pozitív fogadtatás valószínűbb, ha azt az érdekelt állam maga, és nem egy harmadik fél – pl. az ET – kérte; és akkor is iii) ha az államnak nincsen tapasztalata a demokráciáról és a jogállamról, vagy nincsen ilyen irányú hagyománya; illetve akkor is, ha iv) a jogalkotás előkészítésébe vonják be a Velencei Bizottságot, mert így akarják elejét venni az új jogszabály kritikájának; vagy ha v) a jelentések, állásfoglalások betartásától nagyobb politikai elkötelezettséget és támogatást remélnek a politikai konfliktusaikban (pl. Grúzia Oroszországgal szemben); illetve vi) az amicus curiae-k esetében, amelyeket az alkotmánybíróságok kérnek.[105]

2.3.2.4. Az *alkotmányozó hatalmak és a Velencei Bizottság* közötti párbeszédben (a „szuverén"[106] jogalkotási eljáráshoz hasonlóan) e hatalomnak két sajátossága érzékelhető. Az egyik, hogy az alkotmányozó hatalom olyan alkotmányt megelőző, vagyis originális hatalom, amely maga dönt az eljárási szabályairól (l. pl. a Velencei Bizottsággal való együttműködés), amelyek viszont őt csak önkorlátozás formájában kötik, azaz az alkotmányozó hatalom e szabályoktól eltekinthet, de azt be is tarthatja.
Ez mutatkozott meg például akkor, amikor *Montenegró* által a Velencei Bizottságnak benyújtott[107] Alkotmánytervezettel kapcsolatban a Bizottság kijelentette, hogy az általában tartalmazza az ET által megkövetelt standardokat, de néhány területen (kisebbségek jogai, bírói függetlenség stb.) jelentős változtatásokra van szükség. A Velencei Bizottság előzetes véleményét[108] a végleges szövegváltozat kidolgozásában jellemzően figyelembe vették.[109] Ez azonban nem mondható el ilyen egyértelműen a 2010/2011-ben megvalósuló *magyar* alkotmányozásról. A Velencei Bizottság a 621/2011. sz. véleményében[110] megfogalmazott észrevételek egy részére a kormány[111] érdemben nem is válaszolt, az alaptörvényi szövegen nem változtatott.[112] A törvényhozó hatalom pedig a sarkalatos törvényeket többnyire nem az ígért tartalommal alkotta meg.[113]

---

[104] Buquicchio – Granata-Menghini: i.m. 249. o.
[105] Hoffmann-Riem: i.m. 585-591. o.
[106] Szuverén a jogalkotás abban az értelemben, hogy szabadon eldönti: a Velencei Bizottság véleményét figyelembe veszi-e, vagy sem, és ha igen, azt milyen mértékben teszi. A „szuverenitás" fogalmáról l. a második fejezetet.
[107] Benyújtás: 2007. április 17. CDL(2007)053 Opinion No. 392/2006, CDL-AD(2007)017, Strasbourg, 5 June 2007, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro. Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session, (Venice, 1-2 June 2007) http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)017-e.asp
[108] Opinion No. 392/2006
[109] Részletesen l. Drinóczi Tímea: A montenegrói alkotmányfejlődés. In Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet. ELTE ÁJK – PTE ÁJK, Budapest – Pécs 2008.
[110] Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016 (a továbbiakban Opinion)
[111] Position of the Government of Hungary on the Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL(2011)058
[112] A Velencei Bizottság véleményét és az arra adott választ l. 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, http://kozjogpecs.hu/images/ujcikk/tanulmanyktet.pdf. L. bővebben a negyedik fejezetben. A Velencei Bizottság alkotmányozásban betöltött szerepe legújabban – Magyarországgal kapcsolatban – a posztintegrációs szakaszban, nem oktrojált módon jelenik meg, ami miatt az ilyen eljárást új nemzetközi asszisztált alkotmányozásnak lehet tekinteni. Vö. Halász Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet- Közép Európában. In

dc_1051_15

2.3.2.5. A Velencei Bizottság *szerepének kibővülését, és az uniós új jogállami mechanizmusban játszandó szerepét sokan kritizálják.* Mint ismert, a Bizottság 2014 tavaszán tette közzé az új uniós jogállamisági keretről szóló *Közleményét*.[114] A Közleményben a Bizottság kifejezésre jutatta, hogy összegyűjt és megvizsgál valamennyi vonatkozó információt, és a rendszerszintű fenyegetésre irányuló értékelését „a rendelkezésre álló forrásokból és az elismert intézményektől – ideértve különösen az Európa Tanács szerveit és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét – kapott" jelzésekre alapozhatja.[115] A keret fő célja a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések kezelése. „Magának a tagállamnak a politikai, intézményes/vagy jogrendszerét, alkotmányos szerkezetét, a hatalmi ágak szétválasztását, a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, illetve a bírósági felülvizsgálati rendszert – így, amennyiben létezik, az alkotmánybíráskodást – érő fenyegetésnek kell jelentkeznie, például új intézkedések elfogadásának vagy a hatóságok széles körű gyakorlatának és a belföldi jogorvoslati lehetőségek hiányának következtében. A keretet akkor fogják aktiválni, ha a nemzeti „jogállami biztosítékok" nem látszanak alkalmasnak a szóban forgó fenyegetések hatékony" elhárítására.[116] „Amennyiben egyértelmű jelei vannak annak, hogy rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot az egyik tagállamban, akkor a Bizottság strukturált információcserét kezd a tagállammal. Az eljárás alapelvei a következők: összpontosítás a megoldás megtalálására az érintett tagállammal folytatott párbeszéd révén; a szóban forgó helyzet objektív és alapos értékelésének biztosítása; a tagállamokkal való egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása; azoknak a gyors és konkrét intézkedéseknek a közlése, amelyek a rendszerszintű fenyegetés kezelése és a 7. cikk szerinti mechanizmusok alkalmazásának elkerülése érdekében hozhatók meg. Az eljárás főszabály szerint az alábbi három szakaszból áll: a Bizottság értékelése, a Bizottság ajánlása, valamint az ajánlás nyomon követése."[117] Tágabb európai szemszögből tekintve tehát a keret célja, hogy hozzájáruljon az Európa Tanács célkitűzéseinek eléréshez, többek között a *Velencei Bizottság szakismereteire alapozva*.[118] Úgy tűnik, hogy ez a párbeszéd a folyamatosan zajló alkotmányos párbeszédeken alapszik majd. A keret tehát feltételezi az alkotmányos párbeszéd, a többszintű alkotmányosság iránti elköteleződést, így okkal azzal az előfeltevéssel él, hogy az érintett tagállam majd meghallgatja a párbeszédben résztvevő felek véleményét, és a kialakított helyzeten változtat. Az új jogállamisági keret azonban *inkább politikai, mintsem jogi eszköznek* tekinthető.[119] *Talán ebből is fakad az a kritika*, amelyet *Paczolay Péter*[120] és *Varga*

Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 106. o.

[113] L. bővebben az ötödik, hatodik és hetedik fejezetet. L. Fazekas Flóra: A Velencei Bizottság 2012. júniusi véleményei öt sarkalatos törvényről. Fundamentum 2012. 2. sz.

[114] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158 final, Strasbourg, 11.3.2014; A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. COM(2014) 158 final, Strasbourg, 2014.11.3.

[115] I.m. 7. o.

[116] I.m. 7. o.

[117] I.m. 8. o. „A keret arra irányul, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldja a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetéseket." (3. o.) A keret tehát joghézag megszüntetését jelenti, és nem alternatívája az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusoknak, hanem azokat inkább megelőzi és kiegészíti, illetve nem érinti a Bizottságnak azt a jogkörét sem, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét jogsértéseket az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárások segítségével kezelje.

[118] I.m. 4. o.

[119] Vö. http://humanistfederation.eu/news-fhe.php?pages=european-commission-vows-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu-too-little-too-late, http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/05/new-european-commission-framework-rule-of-law.

[120] Paczolay: i.m. 83., 87. o.

Zs. András – a Velencei Bizottság korábbi és jelenlegi tagjai – fogalmaznak meg: a Velencei Bizottság szerepe más megvilágításba kerül akkor, ha a politikai intézmények a véleményét magukévá teszik, és így lépnek fel a tagállamokkal (pl. Magyarországgal) szemben. Különösen igaz ez az új jogállami mechanizmussal kapcsolatban, mivel ha az EU Bizottsága a véleményét figyelembe venné, akkor a Velencei Bizottság szerepe megváltozna, *átpolitizálódna*.
Betrand Mathieu véleménye szerint pedig a Velencei Bizottság más összefüggésben terjeszkedik túl a feladatkörén: a testület egyenesen *korlátozza a nemzeti identitást*, amikor kifogásol bizonyos identitásvonatkoztatott rendelkezések (pl. történelmi hagyományok) alkotmányba emelését, vagy amikor a saját tipológiáját akarja ráerőltetni az adott államra.[121]
Véleményem szerint a vitában a globalizálódó, többszintű alkotmányjoghoz és alkotmányossághoz, illetve az alkotmányos párbeszéd aktuális valóságához és jelentőségéhez való hozzáállás milyenségéről van szó. Aki már eddig is ilyen-olyan okból kifolyólag túlzásnak tartotta a Velencei Bizottság működését, az az új uniós keretbe való bevonását még inkább a tagállami döntési szabadságba vagy identitás megélésébe való beavatkozásnak ítéli meg. Megjegyzendő, hogy az új jogállami keret és az identitás problematikája új jelenségek, így a viták lefolytatása, a gyakorlati tapasztalatok alapján következtetések levonása még előttünk áll. A kerettel összefüggésben ugyanakkor – mivel az alkotmányos párbeszédet erősítő és intézményesítő hatása lehet – megállapítható, hogy akkor lesz működőképes, ha a tagállam meggyőződik arról, hogy bizonyos elvek és értékek figyelmen kívül hagyásával hibát követ(ett) el. Ha azonban adott tagállam nem kíván meggyőződni erről, érdemben nem fogja figyelembe venni az ezzel kapcsolatos véleményeket sem.

2.3.3. EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (OSCE ODIHR)

2.3.3.1. 1975. július 31. és augusztus 1. között a helsinki csúcstalálkozón 35 európai és észak-amerikai ország állam- és kormányfői aláírták az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet* (EBEÉ) Záróokmányát. A Záróokmány jelentős mértékben támaszkodik az Egyesült Nemzetek Alapokmányára, illetve más ENSZ-dokumentumokban lefektetett nemzetközi normákra. A rendszerváltás több változást hozott, pl. a Szabad Választási Iroda feladatainak kiterjesztésével azt átnevezték, és ettől kezdve az Emberi Jogok és Demokratikus Intézmények Irodájának hívják, illetve az EBEÉ *szervezetté alakult* (1994. évi budapesti csúcstalálkozó). Az 1990-es években az EBESZ további intézményeket hozott létre annak érdekében, hogy megelőzze a térségében a konfliktusok kialakulását, valamint, hogy javítsa a konfliktuskezelési és a stabilizációs mechanizmusait, tekintettel az új típusú kihívásokra is.[122]
Az EBEÉ és az EBESZ története során a *célok* végig egyértelműek voltak: elő kell segíteni a demokratikus berendezkedés kialakítását a szervezet tagállamaiban, a liberális piacgazdaság és a jólét feltételeinek megteremtését, az emberi és a szabadságjogok érvényesítését, és végső, de nem utolsósorban a konfliktusok békés rendezését, a béke stabilizálását.[123] AZ EBESZ *szerepvállalásában* bekövetkezett *hangsúlyeltolódás*[124] a következőképpen összegezhető:[125] i)

[121] Varga Zs. András és Betrand Mathieu előadásai, 2015. április 23. Párbeszéd és identitás. Nemzetközi konferencia az Alaptörvény elfogadásának negyedik évfordulóján, Budapest.
[122] A kialakulásról, fejlődésről és szerepéről, operatív szerveiről és intézményeiről magyarul l. bővebben: http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A., Mészáros Margit: Az Európai Biztonsági Charta. Hadtudomány 2000. 3. sz., http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2000/3_13.html.
[123] A kialakulásról, fejlődésről és szerepéről, operatív szerveiről és intézményeiről magyarul l. bővebben: http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A.
[124] Az eredetei három kosárba tartozó tevékenységekhez képest: i) az európai biztonság politikai-katonai aspektusaival összefüggő kérdések, az államok közti kapcsolatok alapelvei, valamint a katonai bizalomerősítő intézkedések; ii) gazdasági, tudományos és technológiai, valamint környezetvédelmi együttműködés; iii) emberi

nem kell európai biztonságpolitikai csúcsszervvé fejlődnie; ii) előtérbe kerül a válság utáni következmény-elhárító, rehabilitációs feladat; iii) katonai-biztonságpolitikai kötelezettségvállalás hangsúlyeltolódásai; iv) gazdasági gyökerű biztonsági kockázatok feltárása, rehabilitáció, figyelemfelhívás; v) emberi jogi dimenzió térnyerése.

2.3.3.2. Az *Emberi Jogok és Demokratikus Intézmények Irodája* a demokráciával, jogállamisággal, emberi jogokkal, a toleranciával és a diszkriminációval összefüggésben ad tanácsot, nyújt segítséget a részes államoknak és a civil társadalomnak. Választási megfigyeléseket végez, jogalkotási eljárásokat vagy termékeket vizsgál, és tanácsot ad a kormányoknak a demokratikus intézményrendszer fejlesztéséhez és fenntartásához. A kormányoknak, hatóságoknak és NGO-knak tréningeket szervez az emberi jogok fenntartása, biztosítása és monitoringja területén. Az Iroda különösen a következő területre koncentrál: a terrorizmus elleni harc, demokratizálás, oktatás, választás, gender egyenlőség, alapvető emberi és szabadságjogok, jogalkotási támogatás, roma és sinti ügyek, jogállamiság, tolerancia és antidiszkrimináció.[126] A jogalkotási támogatás[127] körében áttekinti a részes állam kérésére annak jogalkotási rendszerét, a releváns jogszabálytervezeteket és hatályos jogszabályokat,[128] majd az adott terület fejlesztésére javaslatot tesz.
Ez történt például *Grúzia jogalkotási eljárásának felülvizsgálata* során is (2014), amit a grúz parlament elnöke kezdeményezett. A felülvizsgálati tevékenység és a jogalkotási eljárás fejlesztésére tett javaslattétel magában foglalta a jogalkotási terület jogi szabályainak megismerését, értékelését, illetve a Kutaisiben és Tbilisziben tett látogatást, amely során az Iroda szakértői és független nemzetközi szakértők a jogalkotásban érintettekkel[129] megbeszéléseket folytattak, következtetéseket vontak le, amit később a jelentésben összegeztek. A jelentést a vizsgálatot kérőnek megküldték és nyilvánosságra hozták,[130] majd azt követő megbeszéléseket folytathatnak vagy képzéseket, tréningeket szervezhetnek az állam politikai döntésétől függően. Az így megszerzett ismereteket beépítve a jogalkotási eljárás minősége nőhet, ami következtében az alkotmányban szereplő alapjogok és elvek (jogállamiság) megvalósulása hatékonyabban biztosítható. Az Iroda a jogalkotás területén így, kissé közvetettebb módon vesz részt az alkotmányos párbeszédben, annak inkább politikai és technikai támogatását adja, impulzusként jelentkezik, illetve elősegíti a konzultáció erőteljesebb és érdemibb megvalósulását.

2.4. Államfői aktusok

Mint ahogyan arról már volt szó, a jogalkotás eredményére ható impulzusok a parlamenti szakasz előtt, alatt és után egyaránt megjelenhetnek. A parlamenti fázist követően kap szerepet az *államfő*, aki általában egyfajta őrködő funkciót tölt be a jogalkotási folyamatban. Így szerepe lehet a szabályozás szintjén zajló alkotmányos párbeszédben, amennyiben rendelkezik „politikai" és „alkotmányossági vétóval". E kétfajta vétó – a konkrét alkotmányos

---

jogi, humanitárius és egyéb kérdések. http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A

[125] Nyusztai László: Nemzetközi szervezetek az új világrendben: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), http://elib.kkf.hu/okt_publ/szf_07_02.pdf 23-25. o.

[126] http://www.osce.org/odihr

[127] http://www.osce.org/odihr/108503

[128] A támogatási tevékenység kiterjed meghatározott területekre – mint pl. választási, gyülekezési jogra és a politikai pártokra – vonatkozó jogalkotási guideline-ok elkészítésére. http://www.osce.org/odihr/108503

[129] A megbeszélések a következő személyi körben zajlott: kormánytagok, minisztériumi alkalmazottak, helyettes ombudsman és a hivatal munkatársai, nemzeti bank jogi osztályának munkatársai, parlamenti képviselők, frakciók és bizottságok vezetői, parlamenti hivatali alkalmazottak, NGO-k és nemzetközi szervezetek képviselői.

[130] Chris Moll – Tímea Drinóczi – OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights: Assessment of the legislative process in Georgia. Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA] Warsaw, Warsaw, January 2015, http://www.osce.org/odihr/138761?download=true

berendezkedéstől függően – olyan eszközként is felfogható, amely lehetővé, vagy akár kötelezővé is teheti az államfő számára, hogy interakcióba lépjen a parlamenttel és az alkotmánybírósággal. A politikai vétó alkalmazása esetén az államfő nem hirdeti ki a törvényt, hanem ismételt megfontolásra visszaküldi a parlamentnek; vagy az alkotmányossági vétóval azt alkotmányos felülvizsgálatra az alkotmánybírósághoz küldi. Az adott szereplők megfelelő választ adnak a törvény ismételt megfontolásával: a törvény elfogadásával a szöveg változtatása nélkül, a törvény szövegének módosításával, a törvény megsemmisítésével, vagy alkotmányellenessé nyilvánításával. Mindez – az adott állam alkotmányi keretei között – újabb „párbeszédet" indíthat el.

2.5. Szabályozási megoldások átvételei

Speciális – jogalkotási szinten megjelenő – befolyásoló tényezőként jelentkezhet az egyes *alkotmányok eszméinek és megoldásainak*, illetve azok értelmezésének, doktrínáinak *átvétele*, vagy éppenséggel az *átvétel elutasítása* más államok alkotmányozása, majd az alkotmányértelmezés során.[131]
Példaként az *Egyesült Államok* említhető, amely esetében az ott kialakított prezidencializmus, a föderalizmus és a kikényszeríthető alapjogok elve jelentkezett – több-kevesebb sikerrel, erősebb-gyengébb hatással – ilyen befolyásoló tényezőként. Az elnöki berendezkedés – az eltérő társadalmi-politikai berendezkedés miatt – sehol sem tudott hasonló mértékben gyökeret verni; a *latin amerikai államokban* hamar diktatúrát eredményezett. Az amerikai föderalizmust *Ausztráliában* sikeresen átvették, és nagy hatással volt a *német, svájci* és néhány dél-amerikai állam szövetségi berendezkedésének konkrét kialakítására is.[132] Egyes szerzők szerint inkább az alapjogok eszméje, mintsem a konkrét tartalmuk, illetve a bírósági felülvizsgálat lehetősége volt példaértékű a többi állam számára.[133]

3. A megjelenési formák – bíróságok szintje

Az alkotmányos párbeszéd megjelenhet alkotmánybíróságok között, nem nemzeti (nemzetközi vagy szupranacionális) bíróságok között, vagyis horizontálisan, illetve a nemzetközi és nemzeti bíróságok között. A párbeszéd jellege azonban eltérő. *Tavares* rámutat arra, hogy az első esetben a döntés a nemzeti kereteken belül marad, annak nem kell semmilyen egyetemes vagy nemzeten felüli célt szolgálnia abban az értelemben, hogy a döntést más államok bíróságai alkalmazni tudják. A nemzetközi és a szupranacionális bíróságok esetében azonban a multinacionális megközelítés „természetesnek" tűnik, mivel az ilyen bíróságoknak az a céljuk, hogy kötelező erővel hassanak nemcsak egy, hanem több államra.[134] Emiatt a két esetkör külön vizsgálatot kíván.

3.1. Az alkotmányos párbeszéd *alkotmánybíróságok közötti* megnyilvánulása – amelynek alapja lényegében az alkotmánybíráskodásban alkalmazandó összehasonlító megközelítés igazolhatósága[135] – több szempontból és okból is vizsgálható, de e jelenség napjainkban

[131] Ehhez l. az alábbi 3. pontot.
[132] Andrzej Rapaczynski: Bibliographiocal Essay: Influence of the U.S. Constitution. In Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990. 460., 461. o.
[133] Anthony Ogus a tulajdonhoz való jogról és a gazdasági szabadságról írva jutott erre a következtetésre. Anthony Ogus: Property rights and freedom of economic activity. In Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990. 146. o.
[134] Tavares: i.m. 3-4. o.
[135] Az érveket és ellenérveket az amerikai joggyakorlatból l. Halmai: i.m. 38-42. o. Sunstein általi ellenérveket Tavares sorakoztatja fel és kritizálja. L. Tavares: i.m. 181-184. o. További érveket, de inkább ellenérveket fogalmaz meg Kocsis Miklós. Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes

tényként kezelendő. *Mark Tushnet* a globalizálódó alkotmányjog szemszögéből foglalkozik a témával, amelynek e folyamat és jellemzői[136] elfogadásán túl az is indoka lehet, hogy az alkotmányok megszövegezésekor is fennállhatott egyfajta cross-fertilizáció.[137] Emiatt is helytálló lehet *Halmai Gábornak* az a megállapítása, hogy „az alkotmányos eszmék migrációja egyre kevésbé egyirányú folyamat, amelyben egyes bíróságok kizárólag exportőrként, mások mindig importőrként szerepelnek."[138] Ugyanakkor az eszmék áramlása, figyelembe vétele, alkalmazása, a rájuk való hivatkozás vagy annak mellőzése egyrészt közvetlen vagy közvetett lehet, másrészt a szerep – a történetiségében tekintve – változhat: az átvevő államból exportáló válhat. Az „idegen eszmékre" való hivatkozás tekintetében ugyanis az alkotmánybíráskodást folytató bíróságok vagy nem használják a külföldi jogot, vagy azt úgy alkalmazzák, hogy kifejezetten nem hivatkoznak rá, vagy a külföldi jogot gyakran idézik.[139] A szerepváltozásra pedig példa lehet Németország. *Németország* – figyelemmel a Grudgesetz keletkezésére[140] – az Egyesült Államok Legfelső Bírósága esetjogából merített,[141] majd a későbbiekben már ő vált más államok alkotmánybíráskodásának mintájává. A *magyar* Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességének Alkotmánybíróság által kidolgozott és következetesen alkalmazott elve például a BVerfG-től való (helytelen[142]) átvétel volt. A tulajdon szociális kötöttségének átvétele viszont helyeselhető,[143] és akkora hatású volt, hogy az – egy másfajta alkotmányos párbeszédet igazolva – megjelent az Alaptörvényben is.[144] A magyar Alkotmánybíróság halálbüntetésre vonatkozó döntését pedig a dél-afrikai alkotmánybíróság hasznosíthatta.[145]

3.2. A *nemzetek feletti testületek döntései* nemzeti alkotmányossági jelentőségűek is lehetnek akár a jog ereje által, akár más, diffúzabb mechanizmus útján, például e szervek reputációja miatt. Azok a nemzeti bíróságok, amelyek e szerveknek a felülvizsgálati hatásköre alatt állnak, elkerülhetetlenül magukévá teszik azok jogalkalmazási gyakorlatát,[146] mivel ez a

---

alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz. 35. lj. Az összehasonlító vizsgálatról l. a kilencedik fejezetet.

[136] A top down és bottom up folyamatot l. Tushnet: i.m. 988-995. o.

[137] L. még Halmai: i.m. 38. o. és az ott található 12. lábjegyzetet.

[138] L. Halmai: i.m. 40. o. Egyéb említendő tényező még a liberális demokráciák számának bővülése. Uo.

[139] Halmai: i.m. 37. o.

[140] Manfred Görtemaker: A Német Szövetségi Köztársaság története. Az alapítástól napjainkig. Korona Kiadó, Budapest 2003. 43-49. o., Helmut Steinberger: America and German constitutional development. In Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990. 212. o.

[141] Majd e gyakorlata a saját dogmatikai rendszer kidolgozásával párhuzamosan csökkent. L. Halmai: i.m. 40., 42-43. o. Steinberger hozzáteszi, hogy a második világháború után számos német származású amerikai jogtudós publikált Németországban az amerikai alkotmányosság témakörében vagy tanított német egyetemeken, ami jelentősen elősegítette az amerikai alkotmányosság németek általi megismerését. Steinberger: i.m. 215. o.

[142] A Grundgesetz és az Alkotmány ugyanis egymással össze nem vethető rendelkezéseket tartalmazott. Ilyen például a Grundgesetz-ben a szociális állam elve, illetve a piacgazdaságra való utalás hiánya, vagy az Alkotmány rendszerváltozás által befolyásolt és meghatározott tartalma, a preambulumban a szociális piacgazdaság kitétele, illetve a (gazdasági) alapjogok elismerésére és garantálására.

[143] L. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapet – Pécs 2007. 68-69., 80., 188-189. o.

[144] L. Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz.

[145] Halmai: i.m. 42. o.

[146] Vannak olyan alkotmánybíróságok, amelyek az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát kötelezőnek tekintik (spanyol és a belga), mások nem, pusztán figyelembe veszik, inspirációként vagy iránymutatásként követik (lengyel, német), és kifejtik, hogy bár a strasbourgi joggyakorlat alkalmazásának vannak határai, például a nemzeti alkotmány (olasz), ugyanakkor az alkotmányba való ütközést felettébb valószínűtlennek tartják (olasz). L. Catherine van de Heyning: Constitutional courts as guardians of fundamental rights. The constitutionalisation of the Convention through domestic constitutional adjudication. In Patricia

legjobb mód a felülbírálatra, illetve annak elkerülésére, hogy a hazai kormányzatnak pénzügyi szankciót kelljen fizetnie, vagy más módon kelljen mentegetőznie. Ebben az összefüggésben a konvergencia tehát – amelynek szükségszerűen a párbeszéd az alapja – kifejezetten nyilvánvaló. Megjegyzendő továbbá, hogy az ilyen globalizáció nemcsak az alapjogok, hanem az intézményi struktúra tekintetében is felmerülhet. Például a tisztességességre és a bírósági struktúrára vonatkozó EJEB döntés bizonyos tekintetben hatással volt az Legfelső Bíróság kialakítására az *Egyesült Királyságban*.[147] Az alapjogok tekintetében *hazai példa* az ügyésznek adott prerogatíva a kiemelt jelentőségű ügyekben, amelyet az Alkotmánybíróság megsemmisített, és a határozatában utalt a releváns EJEB döntésekre,[148] valamit a saját esetjogára,[149] hogy aztán a szabály alkotmányi szinten bukkanjon fel újra, majd kerüljön ki onnan.[150]
A nemzeti legfelső bíróságok és alkotmánybíróságok (illetve kisebb részben a rendes bíróságok[151]) tehát fontos szereplői annak, hogy közös európai alapjogi standardok alakuljanak ki, azaz nem elkülönült alapjogi standardokról van szó, hanem az alapjogoknak az Egyezmény és a Bíróság joggyakorlata fényében történő értelmezéséről.[152]

3.3. A fent leírt jelenséggel kapcsolatban két nézőpontból is *kritikákat* fogalmaznak meg. *David S. Law és Wen-Chen Chang* szerint az alkotmánybíróságok közötti párbeszédet nem lehet az alkotmányos párbeszéd fogalmával leírni, mivel az – szótári értelemben – nem egyeztethető össze a bírák összehasonlító elemzési módszertanával, illetve nem azzal a céllal citálják egymást az egyes alkotmány/legfelső bíróságok, hogy kommunikáljanak. Ha van is bármilyen párbeszéd a bíróságok között, az az alkotmányossági felülvizsgálatban található meg, de az nem alkotmánybíróságok között zajlik. Szerzők a párbeszédet megszorító értelmezésben fogják fel, és nem igazán metaforaként tekintenek rá. Felfogásukban a párbeszéd nyílt, és olyan felek között zajlik, akik elkötelezettek a beszéd és a hallgatás között; illetve a párbeszéd annak ígéretét rejti, hogy a résztvevők kölcsönösen tanulnak egymástól, és egymást kölcsönösen megértik. Nem tagadják azt, hogy a bírák figyelemmel vannak más alkotmánybíróságok döntéseire, de úgy vélik, hogy ettől még nem állítható az, hogy a bíróságok globális bírói párbeszéd részesei. A dél-afrikai és a kanadai legfelső bíróság közötti eszmék cseréje olyan kiegyenlítetlen, hogy az interakciót inkább lehet monológnak, mint dialógusnak minősíteni. Véleményük szerint tehát valódi, bírák közötti interakció nem is jelenik meg az alkotmánybíróságok/legfelső bíróságok között, és erre az egyesült államokbeli Legfelső Bíróságot és tajvani alkotmánybíróságot vizsgálva, empirikus bizonyítékokat is hoznak.[153]
Law és Chang kritikájára és empirikus vizsgálatra való hivatkozására *kétféle válasz* adható: az egyik a párbeszéd fogalom szűk értelmezési kereteire vonatkozó kritika, a másik arra való felhívás, hogy a tárgykörbeni több összehasonlító jellegű és empirikus kutatás segíthetne feltárni az egyes interakció monológ vagy dialóg jellegét, illetve azt, hogy a globális alkotmányjog kialakulása az esetleges monológokat a párbeszéd irányába tolja-e. Utóbbi

---

Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 33-35. o.
[147] Tushnet: i.m. 990. o.
[148] Huseyn and others v. Azerbaijan 26 July 2011., Bulut v. Austria case, 22 February 1996. L. még a DMD GROUP a.s. v. Slovakia, Coëme v. Belgium ügyeket.
[149] L. a 166/2011 (XII. 20.) AB határozatot.
[150] L. a hatodik fejezetet.
[151] A lengyel és a cseh rendes bíróságok kevésbé veszik figyelembe a Bíróság joggyakorlatát, illetve hivatkoznak az Egyezményre. L. van de Heyning: i.m. 36-37. o.
[152] L. van de Heyning: i.m. 48. o.
[153] David S. Law és Wen-Chen Chang: The limits of global judicial dialogue. Washington Law Review 2011. Vol. 86. 529-534. o.

dc_1051_15

vizsgálat választ adhat arra, hogy az alkotmányjog az alkotmányértelmezések, jellemzően az alapjogi kérdések ügyében valóban globalizálódik-e, és ha igen, azt milyen mértékben teszi. Ezzel pedig reagálni lehetne szerzők azon felvetésére, miszerint a bírósági interakció sem nem szükséges, sem nem elégséges vagy elegendő oka az alkotmányos globalizációnak.[154]

4. A megjelenési formák – precedensek

4.1. Az előzőekben bemutatott (alkotmányos) párbeszéd-típusokon kívül – a bíróságok részvételének és kommunikációjának eszközeként[155] – a *precedensek* is a bíróságok közötti/„bíróságon belüli" *egyfajta párbeszédnek tekinthetők*, vagyis a párbeszéd metaforája rájuk is alkalmazható. Ezt a párbeszédet az egyes precedensek alkalmazásának, korlátozásának vagy felülbírálatának indokairól zajló vita tartja fenn.[156] A precedensbíráskodás[157] ugyanis stabilitást, kiszámíthatóságot és a jog egységét biztosítja, és ezáltal az önkényes (az egyedi esetről egyedi esetre történő) döntéshozatal lehetőségét csökkenti, mivel igazolási kötelezettséget ró a bíróságra.[158] Az igazolási kötelezettség miatt a bíróságnak számot kell vetnie a korábbi gyakorlatában kialakított szabályokkal, és meg kell indokolnia, ha nem, vagy eltérő módon alkalmazza azokat (horizontális hatás).[159] A precedens kötőerejéről való döntés során számos, sok esetben egymással versengő megfontolások között kell dönteni, és figyelembe kell venni azokat az eltérő jogi és tényleges (de facto) körülményeket, amelyek az egyes esetek kontextusával változnak.[160] A korábbi döntésektől tehát indokolt esetben, racionális érveléssel[161] – különleges igazolással, megfelelő mérlegeléssel[162] – el lehet térni, és így a régebbi alkotmányos tételek megújíthatók: i) a nyílt felülbírálat esetén a bíróság kifejezésre juttatja, hogy a precedensben megfogalmazott szabályt a döntés meghozatalától vagy a jövőben, pro futuro hatállyal nem alkalmazza; ii) hallgatólagos felülbírálat esetében a korábbi szabályt direkt konfrontáció nélkül rontja le.[163] Ez a gyakorlat egyre finomabb különbségtételekhez, pontosabb értelmezési kritériumokhoz vezet, és lépésről-lépésre tartalommal tölti meg az alkotmány elvont rendelkezéseit, illetve egyre jobban szűkíti a bírói alkotmányértelmezés mozgásterét.[164]

---

[154] Law – Chang: i.m. 523. o.
[155] Komárek: i.m. 2. o.
[156] L. Michal J. Gerhardt: The Role of Precedents in Constitutional Decision-making and Theory. 980 The George Washington Law Review, Faculty Publications Paper 1991. 147. o.
[157] Christopher P. Banks: Revearsals of precedent and judicial policy-making: How judicial conceptions of stare decisis in the U.S. Supreme Court influence social change. Akron Law Review Vol. 32:2. 1999. https://www.uakron.edu/law/lawreview/v32/docs/goodbanks322.pdf 3. o.
[158] L. Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 257. o.
[159] D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum 2009. 4. sz. 90., 93. o.
[160] Vö. George Costello: The Supreme Court's overruling of constitutional precedent: an overview. Congressional Reserach Service, The Library of Congress, November 29, 2005, http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2646.pdf 3. o., illetve Banks: i.m. 4. o.
[161] Az ilyen érvelésnek olyannak kell lennie, amely érthető és megalapozott mind a jogászi szakma gyakorlati képviselői, mind a tudomány és a közvélemény számára, és így kiállja a kritikai elemzés próbáját. Vö. Jon D. Noland: Stare Decisis and the Overruling of Constitutional Decisions in the Warren Years. Valparaiso University Law Review Vol. 4, Nr. 1 Fall 1969. http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1790&context=vulr&sei-redir=1#search=%22precedent%20constitutional%20overruling%22 129-130. o.
[162] Ennek az az oka, hogy a precedenshez való ragaszkodásnak kell lennie a főszabálynak, az eltérésnek pedig a kivételnek. L. Banks: i.m. 2., 3. o., Costello: i.m. 2. o., Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest 1998. 197. o.
[163] D. Tóth Balázs: A precedensalapú… 93. o. L. még Tóth Gábor Attila: i.m. 109. o., Petrétei: i.m. 136-137. o.
[164] Kis János: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK Kiadó, Budapest 2000. 149. o.

4.2. Az eltérés okai jellemzően – és az *amerikai szakirodalom* alapján – például a következők lehetnek: i) a konkrét ügy elbírálásakor olyan új történeti körülmény vagy ismeret merül fel, amely kétségeket ébreszt a korábbi szabály érvényességével szemben; ii) olyan új gazdasági és politikai feltételek állnak fenn, amelyek a szabály további, folyamatos alkalmazását lehetetlenné teszik; iii) a tények megváltoztak a precedensszabály meghozatalától eltelt időszakban; iv) a társadalmi bizalom megléte, azaz a precedens miatti ésszerű társadalmi várakozás a döntés fenntartására. A döntésben további szempontok is segíthetnek, ilyen például a precedens elfogadásának többsége és a különvélemények száma, illetve a precedens „kora", ami egyben a megerősítésének és a felülbírálatának is indoka lehet. A precedenshez általában ragaszkodnak a szerződésekkel és a tulajdonhoz való joggal összefüggő esetekben. Az amerikai abortusz ügyben – bár lehetősége lett volna rá – azért nem vizsgálták felül a Roe ügyben[165] kimondottakat (abortusz megengedhetősége), mert az egyének a magánkapcsolataikban olyan döntéseket hoztak, amelyekben bízhattak az abortusz elérhetőségében a fogamzásgátlás sikertelensége esetében.[166]

4.3. A magyar Alkotmánybíróság precedens-jellegét tekintve eltérő álláspontok jelentek meg. *Csink Lóránt* szerint az Alkotmánybíróság nem precedensbíróság,[167] *Erdős Csaba* szerint viszont szükségszerűen a precedensbíráskodás jegyeit mutatja[168] – az Alaptörvény alapján is – mivel a jogbiztonság az alkotmánybírósági döntések egymásra épülését követeli meg.[169] Lényegében *D. Tóth Balázs* 2009-ben született írására alapozva megállapítható, hogy a *magyar Alkotmánybíróság* gyakorlatában a részleges felülbírálat mellett indokként merült fel a technológiai fejlődésre,[170] illetve az időmúlásra és a tulajdoni rendszer átalakulására való hivatkozás;[171] teljes felülbírálatot indokolhatott volna a normatív előfeltevés felülvizsgálata,[172] illetve a tudományos felfogás változása.[173] A megkülönböztetés módszerét is alkalmazták arra utalással, hogy az elbírálandó norma (annak jogszabályi környezete) lényeges szempontból eltér egy korábbi döntésben vizsgálttól, illetve hogy két csoport alkotmányos helyzetében lényeges különbségek vannak.[174] A magyar gyakorlatban a

[165] Roe v. Wade, 410 U.S. 113, 1973.

[166] L. Banks: i.m. 6-8. o., Mortimer N.S. Sellers: The doctrine of precedents in the United States of America. 11. o. http://www2.law.uu.nl/priv/AIDC/PDF%20files/IC1/IC1%20-%20USA.pdf, Noland: i.m. 129-130. o., D. Tóth Balázs: Felülbírálati szerepben…, Costello: i.m. 10. o.

[167] Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014. 138. o.

[168] Ehhez közel álló véleményemet 2011-ben írtam meg az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal összefüggő alkotmánybírósági határozat apropóján. Drinóczi Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. JURA 2012. 1. sz.

[169] Erdős Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 303., 304. o. Korábbi értékelést l. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 352. o.

[170] Részleges felülbírálat történt az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban, amelyben a testület a technológiai fejlődésre hivatkozással vetette el a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban a frekvenciaszűkössséggel és a vonatkozó speciális állami előírásokkal kapcsolatos tézist.

[171] A 42/2006. (X. 5.) AB határozat ilyen okokból részben felülbírálta a tulajdonhoz való jog korlátozására irányadó, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat által megállapított tesztet.

[172] A döntéshozatalt követően a társadalmi körülményekben beállt lényeges változás figyelembe vétele történt volna meg, ha az Alkotmánybíróság által feltételezett ideális kommunikációs térre vonatkozó normatív előfeltevést felülvizsgálata a 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban többségi támogatást nyert volna.

[173] A tudományos felfogás (orvosi ismeretek, egészségügyi intézményrendszer általános állapota, felkészült, gyakorlott szakember) megváltozása okán az Alkotmánybíróság nem zárta ki, hogy az aktív eutanáziával kapcsolatos álláspontját a jövőben felülvizsgálja.

[174] L. részletesebben D. Tóth Balázs: A precedensalapú… Továbbá l. Erdős Csaba: i.m., illetve Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2013.

legtöbbet alkalmazott megkülönböztetési módszer annak kimutatása, hogy az elbírálandó norma (annak jogszabályi környezete) lényeges szempontból eltér egy korábbi döntésben vizsgálttól, illetve korábbi döntéssel elbírált norma változása. Előbbi történt a köztisztviselők jubileumi jutalmával kapcsolatosan is, amikor a bírák jubileumi jutalmára vonatkozó szabályozás felülvizsgálatakor kialakított szabályokat nem vették figyelembe, mivel a két csoport alkotmányos helyzetében lényeges különbségek vannak.

A precedensek alkalmazásának (továbbélésének) kérdése különösen érdekes abban az esetben, amikor az államban az *alkotmánybíráskodás megszakítása nélkül új alkotmányt* fogadnak el. Bármely alkotmányos demokráciában ezzel kapcsolatban vélhetően azt az álláspontot fogadnák el, amit a magyar Alkotmánybíróság a *22/2012. (V. 11.) AB határozatában* kifejezetten rögzített: „[a]z előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.[175] Szabályozási azonosság esetén tehát lehetőség van arra, hogy a „két Alkotmánybíróság” – az Alkotmány és az Alaptörvény alapján ítélkező – párbeszédet folytasson egymással.[176] Ugyanez a helyzet a negyedik alaptörvény módosítás után is fennáll, csak a testület kissé más súlyozást alkalmaz. A *13/2013. (VI. 17.) AB határozat* megfogalmazásában: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében […] azonban az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpeni hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”[177]

---

[175] 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012. 10. 15-16. [41]

[176] Ez a megállapítás akkor is fenntartható, ha a „régi” alkotmánybíróság már értelemszerűen nem tud válaszolni. Emiatt a jellemző miatt minősül a precedens speciális alkotmányos párbeszédnek, metaforikus értelemben. Vö. Gerhardt: i.m. 147. o.

[177] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013. 440. 453-453. [31]-[34]

dc_1051_15

4.4. A *korábbi döntések felhasználása vagy az attól való eltérés – mint párbeszéd* – megfigyelhető a *magyar Alkotmánybíróság 2012 utáni döntéseiben*, és az azt értékelő szakirodalomban is. A precedensek léte által felvetett párbeszédet tehát azok alkalmazásának, korlátozásának vagy felülbírálatának indokairól zajló vita fenntartja hazánkban is. Ez pedig lényegében irrelevánssá teheti azt az elméleti kérdést, hogy az Alkotmánybíróság precedens(szerű)bíróság-e, mivel az említett két határozatban is megmutatkozó vélemény azt mutatja, hogy a testület szükségesnek tartotta a korábbi döntéseihez való viszonyának rögzítését. Ezzel pedig a precedensszerű bíráskodás előnyeit alkalmazni látszik: a felhasználás vagy a fel nem használás indokolása, a jogbiztonság érdekében forrásként való megjelölése.
A korábbi döntések felhasználhatósága ellen – lényegében abból kiindulva, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény eltérő értelmezési keretet nyújt, illetve, hogy a negyedik módosítás hatályon kívül helyezte az Alkotmány alapján született alkotmánybírósági határozatokat – *Pokol Béla* alkotmánybíró szólalt fel,[178] miközben az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatától nem fordult el. Bár *Erdős Csaba* és *Téglási András* a 2014-ben publikált írásaikban azon az álláspontón vannak, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatát lényegében fenntartja, a korábbi gyakorlat érdemi felhasználása véleményem szerint megkérdőjelezhető.
Erdős Csaba 2014-ben írt tanulmányában azt állapítja meg, hogy a korábbi gyakorlattól való eltávolodásnak az esélye a jövőben csökken, mivel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján született több mint harminc határozat már sok, az Alkotmány alapján kidolgozott elvet átemelt. Véleménye szerint ezek elvetéséhez már az Alaptörvény alapján meghozott határozatok felülvizsgálata szükséges, amely viszont megalapozott érvelést kívánna meg.[179] *Téglási András*[180] konkrét határozatok bemutatásával arra a megállapításra jut, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányon alapuló alapjogvédelmi gyakorlatát egyrészt – kisebb részben – megváltoztatta, másrészt megerősítette. Utóbbi vagy úgy történt, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény között szövegszerű egyezés állt fenn, vagy úgy, hogy szövegszerű eltérés volt, aminek lehetett az is az oka, hogy a korábbi gyakorlat alkotmányi szöveggé vált,[181] de az eltérés lehet önmagában való is. Mindebből azt a következtetést vonja le, hogy az alkotmánybírák többsége alapvetően a korábbi alkotmánybírósági határozatok fenntarthatósága alapelvéből indul ki, és attól csak nagyon kivételes esetben hajlandóak eltérni. Emiatt véleménye szerint az alapjogvédelem szintje nem csökken. Szerzők azonban nem figyelnek arra, hogy több, 2012 után született határozat érdemben akkor sem segítette az alkotmányos probléma megoldását, amikor a korábbi gyakorlatot az Alkotmánybíróság felhasználta és megerősítette. *Halmai Gábor, Bencze Mátyás és Kovács Ágnes* 2014-ben közzétett munkáikban kimutatták,[182] hogy a döntések nem minden esetben akasztották meg a kormányzati szándékot, az alkotmányos szempontok háttérbe kerültek, és nem minden ügyben adtak érdemi jogorvoslatot a panaszosoknak.[183] A jelentős politikai költséggel járó

[178] Összegzően l. Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014. 99-184. o.
[179] Erdős: i.m. 314., 315. o.
[180] Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 321-339. o.
[181] E módszer kritikáját l. Tóth Gábor Attilánál, aki szerint ebben az esetben megmerevedik az alkotmánybírósági álláspont, és mivel alkotmányi szöveggé válik, a precedensre vonatkozó értelmezési változtatás felé többé már nem nyitott. Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel. Tóth Gábor Attila alkotmányjogásszal Sólyom Péter beszélget. Fundamentum 2012. 4. sz. 71. o.
[182] L. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes. „Mission impossible": alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz. 282. o. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 56. o.
[183] Ehhez kapcsolódtam magam is. L. Drinóczi Tímea: Temporal effects of decisions of the Hungarian Constitutional Court. In Patricia Popelier, Sarah Verstraelen, Dirk Vanheule, Beatrix Vanlerberghe (eds): The

dc_1051_15

döntéseket a testület nem vállalja magára, nem adja megfelelő alkotmányos igazolását a döntéseinek, és – ahogyan az majd az tizedik fejezetben is látható lesz – hiába hivatkozik a korábbi gyakorlatára, abból a konkrét eset tekintetében nem vonja le a megfelelő konklúziót, és fenntartja a vitatott rendelkezést, vagyis érdemi indokolás nélkül tart a jogrendszerben lényegében alkotmányellenes normát.

V. Az alkotmányos párbeszéd-elméletek mint jogtudományi kutatási témák és modellek

1. Kutatási témák

Roach a jövő alkotmányos párbeszédének kutatói számára három kutatási témát vázol fel. Az első kettő megmarad az „eredeti alkotmányos párbeszéd" területén: i) ez a bírói felülvizsgálat erős és puha formájára vonatkozó konvergencia-elmélet összehasonlító elemzése;[184] illetve ii) a párbeszéd vizsgálata válság idején, beleértve a bírósági döntésekre adott adminisztratív válaszlépések tanulmányozását.[185] E terület *egészíthető ki* azzal a kutatási témával, amely a bíróságok közötti tényleges interakció monológ vagy dialóg módjára kérdez rá, ezzel is elősegítve a globalizálódó alkotmányjog jobb megértését a párbeszéd-elméletekkel kapcsolatba.
Roach azzal, hogy szükségesnek tartja annak elemzését, hogy a kvázi bírói testületek hogyan vesznek részt a párbeszédben, és annak a hangsúlyozását, hogy „a demokratikus párbeszéd nem csak a bíróságok és a törvényhozás ügye",[186] kiterjeszti az alkotmányos párbeszéd koncepcióját a törvényhozó hatalmon és a bíróságokon kívüli szereplőkre is. A harmadik általa javasolt téma iii) a törvényhozási reformok vizsgálata, mivel a „párbeszédelmélet a jogtudomány új eljárások felé forduló mozgalma részének tekinthető, amely kiemelt figyelmet fordít a törvényhozásra."[187] Utóbbi javaslatát lehet *kiegészíteni azzal*, hogy a kutatás irányulhat a nemzetközi szervezetek, mint például a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája tevékenysége hatásának vizsgálatára is, amivel rá lehet mutatni az alkotmányos párbeszéd soft law-ban és politikai interakcióban megnyilvánuló vetületére is. Mindezek pedig – hasonlóan a bíróságok közötti párbeszédek vizsgálatához – a globalizálódó és többszintűvé váló alkotmányjog jobb megértését, és a mögöttes alkotmányelmélet kialakítását eredményezheti.

2. Az alkotmányos párbeszéd mint kutatási modell

2.1. *Anne Meuwese* és *Marnix Snel* az alkotmányos párbeszéddel foglalkozó irodalmat meghatározott szempontok szerint elemezték annak érdekében, hogy megértsék: a meglévő párbeszéd-elméleteknek milyen felhasználási módja lehet a jogtudományi kutatásokban. A felhasznált irodalomban lényegében az volt a közös elem, hogy i) a párbeszéd szereplői között egyenlőség áll fenn, azaz nincsen domináns szereplő, ii) van bizonyos deliberatív minőség, amelyben a párbeszéd a döntéshozatali eljárás legitimáló faktora, iii) nem kell kifejezetten rögzíteniük a feleknek, hogy párbeszédet folytatnak, iv) azért alkotmányos, mert végre szeretné hajtani vagy alakítani szeretné azokat az alapvető szabályokat, amelyek szabályozzák a közhatalmi szervek tevékenységét és a legitim erőszak gyakorlását, vagy mindezekhez hozzá szeretne járulni, v) két vagy több aktor között impliciten vagy expliciten zajló, oda-

Effects of Judicial Decisions in Time. Intersentia, 2014. Másrészt viszont van olyan eset, amikor a jogorvoslat megvalósult. L. ehhez a hetedik fejezetet.
[184] Roach: i.m. 185-186. o. L. Bateup: Reassessing the Dialogic Possibilities of Weak-Form Bills of Rights.
[185] Roach: i.m. 186-189. o.
[186] Roach: i.m. 188-189. o.
[187] Roach: i.m. 189. o.

vissza történő kommunikáció, vi) a résztvevők egyes elméletekben változhatnak; vii) a kommunikáció célja az alkotmány értelmezése, felülvizsgálata, módosítása gyakorlatának a fejlesztése.[188] Az irodalom alapján olyan párbeszéd-elméleteket detektáltak, amelyekben a bíróságok és a törvényhozó hatalom, a bíróságok közötti, a bíróságok és a polgárok közötti, illetve a nem bírósági aktorok és a polgárok közötti interakció képezte az alkotmányos párbeszéd alapját.

2.2. Szerzők az alkotmányos párbeszéd jogtudományi kutatásokban való felhasználásának lehetőségét abban látják, hogy azt lehet prizmaként vagy módszerként alkalmazni, illetve empirikusan vagy normatívan elemezni. Prizmaként akkor használjuk az alkotmányos párbeszédet, amikor a meglévő alkotmányos berendezkedést, annak fejlődését, értelmezését vagy az aktorok közötti kapcsolatot vizsgáljuk. Módszerként a döntéshozatal szervezésének egyik módját jelenti, amelyben a párbeszéd eszköz a döntéshozatal strukturálásának elősegítésére. Az alkotmányos párbeszédet láthatjuk prizmán keresztül, és vizsgálhatjuk empirikusan. Ekkor arra keressük a választ, hogy ha a döntéshozatalt mint párbeszédet fogjuk fel, mit tapasztalunk. Ha a prizmán keresztül normatív módon tekintünk a párbeszédre, akkor arra keressük a választ, hogy kit és milyen szerepben szeretnénk a párbeszéd szereplőjeként látni. Ha a párbeszédet módszerként alkalmazzuk és empirikusan vizsgáljuk, akkor arra koncentrálunk, hogy milyen párbeszéd elemeknek, mechanizmusoknak milyen hatásuk van. Ha pedig a párbeszédet ugyanígy, módszerként alkalmazzuk, de normatívan vizsgálódunk, felfedhetjük, hogy milyen problémái vannak a döntéshozatalnak, és arra mennyiben lehet a párbeszéd a megoldás.[189]

2.3. Az *értekezésben* a *Meuwese* és *Snel* által kimunkált *megközelítést alkalmazom*, és azt vizsgálom, hogy az alkotmányos párbeszéd hogyan nyilvánult meg Magyarországon 2010 és 2014 között. Ehhez az alkotmányos párbeszédet több szempontból használom fel. Az ebben a fejezetben meghatározott és alkotmányos demokráciában alkalmazhatónak tűnő *normatív fogalmával* vetem össze a tényleges magyar közjogi folyamatokat, amelyeket párbeszédként fogok fel (*empirikus* megközelítés). Az alkotmányos párbeszédet módszerként is igénybe veszem, amikor arra mutatok rá, hogy az egyes magyar és nemzetközi vagy szupranacionális szervek közötti interakció *milyen hatással jár*, majd amikor arra keresem a választ, hogy az e vizsgálat során feltár esetleges problémák Magyarországon az *alkotmányos párbeszéddel meg- vagy feloldhatók-e*. A Magyarországra vonatkoztatott értelmezés *csak akkor végezhető, ha tisztázott* az alkotmányos párbeszéd normatív fogalma – amit e fejezetben határoztam meg – annak szerepe a hatalommegosztásban, illetve hatása az állami főhatalom gyakorlására, ami az állami szuverenitás fogalmában és annak változásaiban mutatkozik meg. Az értekezés első része a továbbiakban ezekről szól.

VI. Összegzés

1. Az alkotmányos párbeszéd kialakulása a common law államokban bekövetkezett jogi változásokhoz, különösképpen pedig a kanadai Charta 1982-es módosításához kapcsolódóan, a bírói felülvizsgálat lehetővé tételével kezdődött. A hatása többes volt. A kanadai empirikus vizsgálatok alapján kialakult az alkotmányos párbeszéd, mint a kanadai jogalkotó és bíróság közti interakció leírása, amelyet az irodalomban számos kritika, továbbgondolás, újabb elméletek kidolgozása követett. Ez elvezetett oda, hogy az alkotmányos párbeszédet olyan interakciókra is érthetjük, amelyre eredetileg – értelemszerűen – a kanadai kötöttsége miatt nem terjedt ki, azaz kialakítható volt az alkotmányos párbeszéd szabályozási szintjére

[188] Meuwese – Snel: i.m. 123-133. o.
[189] Meuwese – Snel: i.m. 136-137. o.

vonatkozó normatív elmélet. Felmerült továbbá az, hogy az alkotmányos párbeszéd alkotmány/legfelső bíróságok között is értelmezhető-e, ami összefüggést mutat az alkotmányjog globalizálódási elméletével, és újabb empirikus kutatási témát jelenthet annak érdekében, hogy alátámasztható legyen az ilyen bíróságok közötti interakció monológ vagy párbeszéd jellege, illetve annak eseteges változásai. A másik fontos hatás az volt, hogy a bírósági felülvizsgálat újabb modellje jelent meg, amely átalakította a nemzetközösségi modellben az alkotmányosságról alkotott felfogást, az alkotmányos felülvizsgálati, illetve a hatalommegosztási modellek újragondolásához vezetett, ami a Magyarországon megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd egyik értelmezési keretét adhatja.

2. Az alkotmányos párbeszéd szerteágazó, komplex elmélet, amely ugyanakkor – vagy éppen ezért – alkalmasnak tűnik arra, hogy leírja a globalizálódó világ alkotmányos demokráciái sokrétű és többszintű alkotmányosságát. A szerteágazó párbeszéd-elméletek rendszerbe foglalása nehéz, egyrészt mert a kutatók többfajta megközelítést alkalmaznak, másrészt pedig azért, mert – figyelemmel a jogrendszerbeli eltérésekre – nem ugyanarra a problémára reagálnak. Mégis, ha az alkotmányos párbeszédet *az alkotmányos demokrácia többszereplős és flexibilis modelljeként fogjuk fel*, akkor alapvetően két – egymástól azonban szigorúan el nem választható – terület határolható körül. Ezek pedig – talán kissé leegyszerűsítve – az alkotmányértelmezés és a minőségi jogalkotás egyes elemei rendszerszintű vizsgálata, amely során alkalmazható a jogelméleti módszer, az alkotmánytani, alkotmányjogi vagy éppen a jogalkotástani megközelítés, és amely több szinten is megjelenhet. A középpontban azonban 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 párbeszéd itt bemutatott 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 párbeszéddel mindezekre megoldást lehessen nyújtani.

3. A 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. Az ilyen fajta együttműködésekre, interakcióra példa lehet a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (*GIZ*) GmbH tevékenysége a jogalkotás területén,[190] a már említett EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (*OSCE ODIHR*) tevékenysége az alapjogokkal és a jogállamisággal kapcsolatban, a *Velencei Bizottság* tevékenysége az alapjogok, demokrácia és a jogállamiság területén, illetve a *Transparency International* korrupcióról és integritásról szóló kutatásai, elemzései.[191] A jelzett tevékenységi körök határozzák meg azt az alkotmányi tartalmat, amelyről az adott állammal a párbeszéd folyik. *Bíróságok részvételével* zajló párbeszéd figyelhető meg pl. a Solange I-II, illetve a további német alkotmánybírósági döntésekben,[192] az azonos neműek

[190] http://www.giz.de/
[191] L. pl. Burai –Hack (eds.): i.m.
[192] Áttekintést l. pl. Thym és Halmai Gábor írásaiban. Daniel Thym: Separation versus Fusion – or: How to accomodate national autonomy and the Charter. EuConst 2013. 9. sz., Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó 2013. 58-66. o.

örökbefogadásával kapcsolatosan az osztrák alkotmánybíróság és az EJEB közötti párbeszédben,[193] a strasbourgi és a luxemburgi bíróság közti dialógusban, és az ezekre adott uniós válaszban (Alapjogi Charta). Ezekben az esetekben az „alkotmányi tartalom" az alapjogvédelem szintjéről szóló diskurzus, mint „állami"/„uniós" feladat értelmezése. A Charta az alkalmazási területének megfogalmazásával új párbeszédnek teremtette meg az alapját, amely diskurzus most az (alkotmányos/állami) identitás kérdésköre és a plurális jogrendszerek körül (is) zajlik.[194] Magyar példa lehet a 98%-os különadó kérdése is,[195] amely párbeszédben igencsak *sok szereplő* megfordult: alkotmányozó, törvényhozó, Alkotmánybíróság többször is, az Emberi Jogok Európai Bírósága.[196] A párbeszédnek olyan megjelenési formája is lehet, amelyet *alkotmányi elvek migrációjával*, átvételével, inspirációval jellemezhetünk. Hazánkban ilyen volt pl. a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos doktrína, amely a gyökerét az USA Legfelső Bíróságának gyakorlatában találta meg, illetve az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességének és a társadalombiztosításhoz való jognak az alkotmánybírósági értelmezése, amely az inspirációt a német szövetségi alkotmánybíróságtól kapta,[197] vagy legújabban a közszereplők tűrési kötelezettsége, amely tekintetében az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a fejlett demokráciák által vallott közös értékekre és a Bíróság joggyakorlatára is. Az alkotmányi tartalom ezekben az esetekben értelemszerűen – és a korábbi példákhoz képest egyértelmű módon – a véleményszabadság tartalma és korlátai, illetve az állam gazdaságpolitikájának alkotmányi tartalma és korlátai, valamint a társadalombiztosításhoz való jog.[198]

4. Az alkotmányos párbeszédnek többféleképpen alkalmazási területe lehet. Használható olyan prizmaként, amelyen keresztül az adott politikai döntéshozatal vizsgálható és leírható, és felfogható módszerként is, amikor a leírt folyamatok hatását vizsgáljuk empirikus szempontból és a problémák kezelésére kérdezünk rá normatív szempontból. Amikor a magyar döntéshozatali folyamatot vizsgáljuk az alkotmányos párbeszéd szempontjából, világos, hogy az alkotmányos párbeszéden alapuló látásmódot (prizma vagy módszer) és alkalmazási módszereket (empirikus vagy normatív) egymástól élesen elválasztani vagy elkülöníteni nem lehet, a folyamatokat a maguk komplexitásában kell áttekinteni az

[193] Az osztrák alkotmánybíróság alkotmányosnak találta azt a szabályozást, amely tilalmazta az azonos nemű párok esetében a partner gyermekének az örökbefogadását, míg az EJEB a szabályozást Egyezménybe ütközőnek minősítette. Az osztrák jogszabály módosítását követően a nemzeti bíróság az Egyezmény rendelkezései megfelelő osztrák alkalmazása érdekében kimondta: nincsen ésszerű alapja annak, hogy az azonos neműek ne fogadhassanak közösen örökbe, feltéve, ha az a gyermek érdekét szolgálja; ennek ellenkezője szexuális orientáción alapuló megkülönböztetés lenne. A nemzeti bíróság tehát továbbfejlesztette a Bíróság gyakorlatát. Brigitte Bierlein előadása, 2015. április 23. Párbeszéd és identitás. Nemzetközi konferencia az Alaptörvény elfogadásának negyedik évfordulóján, Budapest.

[194] Thym: i.m.

[195] Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz.

[196] A párbeszéd alapját lényegében a tulajdonhoz való jog mint alkotmányi tartalom adta azzal, hogy a hatásköri korlátozás miatt ez feloldódott a méltósághoz való jogban, és így az – ellentétben a strasbourg-i ítélettel – az alkotmánybírósági döntésben fel sem merült. A párbeszéd eredménye egyrészt az lett, hogy a Bíróság a panaszosoknak adott igazat, másrészt törvénymódosítást is eredményezett (98%-ról 70%-ra, majd meghatározott körre vonatkozóan még jobban „mérséklődött" az adó mértéke), illetve alkalmazási tilalom kimondásához vezetett. Ebben az alkotmánybírósági döntésben azonban már megjelent a tulajdonhoz való jog: az Alkotmánybíróság – az EJEB döntése alapján – az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvébe ütközőként ismerte el a támadott rendelkezést.

[197] L. Drinóczi Tímea – Juhász Gábor: Social Rights, National Report on Hungary, 2014. Vienna Congress of Comparative Law, 2014. Kézirat.

[198] Az alkotmányos párbeszédhez tehát nem kell az, hogy a szereplők „leüljenek egymással" és megbeszéljék, hogy mi fogja a diskurzus lényegét képezni, még csak nem is kell tudniuk azt, hogy valaki majd reagál. Az ugyanis, hogy párbeszéd kezdődött-e, a folytatásból derül ki.

dc_1051_15

alkotmányos párbeszéd elméletét alkalmazva. Ebből az következik, hogy érdemes a fontosabb és az alkotmányelméletet és alkotmányjogot izgalomban tartó 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 és a látásmódokat, illetve a vizsgálati módszereket együtt alkalmazni. A továbbiakban e témákat vizsgálom a jelzett módszer alkalmazásával.

dc_1051_15

2. fejezet – Az állami szuverenitás újraértelmezése

Az alkotmányos párbeszéd, egyes szervek, szervezetek közötti együttműködés, az egymásra hatás, a migrációs átvétel, inspirálódás *létező jelenség*. A döntéseket tehát az állami szervek nem kizárólag és kifejezetten egyedül, önmagukban és mindenfajta behatás nélkül hozzák meg. Az alkotmányos párbeszéd-elmélet ennyiben összekapcsolódik az állami szuverenitással,[1] amiről sejtjük, hogy még a 21. század megváltozott viszonyai között is kapcsolatban áll a főhatalom gyakorlásával. Az államok még léteznek, gyakorolják a főhatalmat, amit a számukra az alkotmányuk biztosít. A nemzetközi életben az önkéntesség és az egyenlőség alapján vesznek részt, illetve a céljuk a békés együttélés, az emberiséget fenyegető kihívások kezelése, arra megoldások keresése. A továbbiakban tehát azt kell alkotmányjogi szempontból vizsgálni, hogy az alkotmányos *párbeszéd realitása milyen kapcsolatban áll az állami szuverenitással*, azzal összefüggésben milyen szerepe van, és igazolja-e a léte az állami szuverenitás új felfogását. Ehhez fel kell tárni az állami szuverenitás mibenlétét, és ezt a 21. század elejét jellemző viszonyokat alapul véve kell értelmezni. Mindezek eredményeként pedig rendelkezésünkre áll az új állami szuverenitás tartalma és jellemzője, amelynek elengedhetetlen eleme az együttműködés és a párbeszéd.

I. Az állami szuverenitás tanulmányozásának indokai

1. Az állami szuverenitást *számos megközelítésből* vizsgálják, de ezek az (alkotmány)jogász számára nem tűnnek kielégítőnek és meggyőzőnek, mivel *hiányzik* belőlük az alkotmányjogi/alkotmánytani megközelítés. E megközelítésnek a létjogosultságát a benne rejlő lényege adja: a jog formálja a társadalmi együttélést, és ennek a kereteit az alkotmány(jog) jelöli ki. Az alkotmányjogi szabályokat elméleti síkon az alkotmánytan értelmezi és magyarázza, továbbá a dogmatika rendszerezi. Mivel a tradicionális állami szuverenitás jellemzői és megjelenítői (főhatalom, terület, lakosság, szimbólumok, egyenlőség, önkéntesség, békére törekvés) az alkotmányok tételes jogi szabályaiban jelennek meg, ezért az alkotmányjognak és az alkotmányelméletnek is foglalkoznia kell azzal a jelenséggel, hogy a korábban egyértelműnek tűnő fogalmak változásokon esnek át. Az állam feladatai és a környezet változása miatt tehát az állami szuverenitás fogalma is változik. Erről sokan írnak, ezt többen értékelik elméleti, jogi, joggyakorlati szempontból, kiindulva a nemzeti jogból, az uniós jogból vagy éppen a nemzetközi kapcsolatok jogából. Számos elmélet, elképzelés, pro és kontra érv gyűjthető össze és elemezhető, a különböző nézőpontokból fakadó véleményekben közös nevező is kereshető, mégis itt pusztán azt rögzítem, hogy az állami szuverenitás fogalmát alkotmányjogi és alkotmánytani szempontból is indokolt vizsgálni, amelynek okai az alábbiak.

2. Az egyik ok, hogy az állami szuverenitás klasszikus fogalma és a politikai realitás közötti rés egyre nő, így az Európai Unió valósága *Timothy Zick* véleménye szerint felfogható a klasszikus állami szuverenitás cáfolataként is.[2] Az állami szuverenitásvitával kapcsolatban felmerülnek megközelítésbeli problémák vagy hiányosságok. Az *európai uniós nézőpontból* vizsgálódó azért nem tud mit kezdeni az állami szuverenitással, mert még nincsen kiérlelt uniós alkotmányjog és uniós alkotmányelmélet, ahol meg lehetne találni egyrészt az állami szuverenitás helyét, másrészt kidolgozható volna egy szuverenitás-felfogás vagy más, az

[1] L. 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.

[2] Vö. Timothy Zick: Are the States Sovereign? Washington University Law Review. 2005. Vol. 83. Issue 1. 267., 256. o.

dc_1051_15

uniós hatalomgyakorlást leíró fogalom. E megközelítés szerint a szuverenitást mint fogalmat el kellene vetni az EU-t leíró folyamatban, mivel a szuverenitás állami része az államhoz, a népszuverenitás a néphez, politikai közösséghez kötött, míg a jogszuverenitás a jogállamisággal, tehát azzal van kapcsolatban, hogy az állam a joghoz kötött. Ilyen háttérrel kísérli meg a szuverenitás európai újrafogalmazását *Damian Chalmers*,[3] aki a szuverenitásra vonatkozó uniós elméleteket foglalja össze: az olyan emberi rend, amelyet az EU jogtól védeni kell; a szuverén határozza meg a kormányzatot; a szuverenitást arra használják, hogy az EU-nak nagyobb hatalmat szerezzenek, mint amivel valójában rendelkezik.[4] Rámutat arra, hogy az EU-ban a szuverenitásvita annak a versengésnek a terepe lett, hogy melyik adminisztráció (EU, tagállam) szabályozzon.[5] Az uniós alkotmányelmélet kidolgozásának igényével kapcsolatban *Miguel Poiares Maduro* a még kidolgozandó európai alkotmányelmélethez a pluralizmus elvével kívánt hozzájárulni.[6] Látható tehát, hogy az uniós és a tagállami hatáskörgyakorlások értelmezése okozza a zavart, aminek az oka az EU szupranacionális jellege. Ez ugyanis eltér minden eddig tapasztalt állami konstrukciótól (szövetségi állam, reálunió, perszonálunió), mivel nem állam, hanem a tagállamok olyan szövetsége, amelyek egyre erősebben és szorosabban kötődnek egymáshoz. Ez a kötődés folyamatosan változik és alakul; lényegében nincsen nyugvóponton, és addig valószínűleg nem is lesz, ameddig valamilyen állami alakzattá nem fejlődik, vagy szét nem esik, illetőleg, amíg ki nem alakul a hatalomgyakorlásra valamilyen nem szuverenitás-fogalomból kiinduló válasz.

Az állami szuverenitás vizsgálatának *másik oka*, hogy a magyar (alkotmányjogi, alkotmánytani) *szakirodalomban nem egyértelmű* az állami szuverenitás kezelése, illetve annak viszonya a többi szuverenitás-felfogáshoz[7] (népszuverenitás, jogszuverenitás). E kérdésfelvetés, bár annak hathat, nem paradox, mert – bár talán államelméleti szempontból tarthatatlan, hogy több szuverén létezzen – az alkotmányi elismerések és megfogalmazások miatt e fogalmakkal kell dolgozni, és ezeket együtt kell értelmezni és alkalmazni.

A harmadik ok, hogy az állami szuverenitás és az európai integráció kapcsolatának, illetve az *alkotmányjog nemzetköziesedésének vagy a nemzetközi jog alkotmányosodásának megítélése sem* egyértelmű a (magyar) szakirodalomban. Míg mindezek általában elfogadni látszódnak, *Pokol Béla*[8] alapvetően elveti a globális alkotmányjog elméletét, arra veszélyként tekint, mert az emberi jogok széles értelmezése államok feletti alkotmányi szabályrendszert hoz létre, és ez a strasbourgi emberi jogi védelmi mechanizmussal együtt a szuverén államok törvényhozói hatalmát lényegében felszámolja. Ugyanezzel a veszéllyel jár véleménye szerint az is, hogy az alkotmánybíróságok a globális alkotmányjogra és az EJEB döntésére hivatkozva a

---

[3] 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

[4] Chalmers: i.m. 3. o.

[5] Chalmers: i.m. 29. o.

[6] Miguel Poiares Maduro: Three claims of constitutional pluralism, http://www.wzb.eu/sites/default/files/veranstaltungen/miguelmadurothreeclaimsofconstitutionalpluralismhu-collmay152012.pdf

[7] Alkotmánytani szempontból elemez Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. A szuverenitás-felfogások között fennálló itt leírt összefüggésrendszer alapja e munka, amely az állami szuverenitás vizsgálatának alkotmánytani és alkotmányjogi dogmatikai kiindulópontja lehet. A könyvfejezet röviden áttekinti a szuverenitás fogalmának változását, jelentéstartalmának alakulását, illetve magyarázza a szuverenitással kapcsolatos kritikákat. L. a 175. oldaltól. Ugyancsak ezt használja fel Chronowski Nóra és Paczolay Péter is. Vö. Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009. 347. o., Paczolay Péter: The new limits of sovereignty. General report of the public law session. 2009. 333., 334., 338. o.

[8] Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014. 49., 50. o.

dc_1051_15

felülvizsgálati hatalmuk alá akarják vonni az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat, illetve ebbe az irányba hat a globális alkotmány-tanácsadó szervek megjelenése és egyre szélesedő hatáskörük is. Végül, felvetődik az állami feladatok kiszervezésének összekapcsolása az állami szuverenitással.[9]

II. Az állami szuverenitásra vonatkozó álláspontok és kritikájuk

1. Vannak, akik – alkotmányjogi szempontból – tárgyalják az egyik vagy másik szuverenitást, különösen az integráció összefüggésében, majd definiálás, illetve elkülönítés nélkül alkalmazzák a *jelző nélküli szuverenitást,*[10] vagy pedig különböző hatalmi tényezők szuverenitásáról beszélnek.[11] Mindez véleményem szerintem fogalomhasználati zavart okoz, és nem segíti a tényleges helyzet alkotmánytani/alkotmányjogi leírását és elemzését.
Néhány példa a fentiekre. *Chronowski Nóra* munkájának címe (Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény[12]) arra utal, hogy szerző nem tud mit kezdeni az általa jelző nélkül használt szuverenitásfogalommal. Írásában nem a tényleges integrációt jellemző viszonyokat (pl. önkéntes hatáskör átruházás, részvétel, együttműködés) veszi alapul, és nem szakad el az állami szuverenitás tradicionális felfogásától.[13] *Vincze Attila* szerint a szuverenitás sem nem utolsó bástya sem nem szertefoszló remény,[14] ugyanakkor ő is jelző nélküli szuverenitásfogalmat használ, és – annak ellenére, hogy több megállapítását egyetértően lehet fogadni – „osztott szuverénről"[15] és nem szuverenitásról beszél [a szuverén (valaki vagy valami) nem lehet osztott]; máshol meghatározott állami hatáskörök átengedéséről ír,[16] ami megfogalmazás helyesebbnek tűnik. *Máthé Gábornál*[17] sem egyértelmű, hogy milyen szuverenitásról beszél, olyan, mintha az államiról írna (vö.: az államnak nem a szuverenitás a lényegi eleme, hanem a hatalom), de azt összeköti a jogállamisággal, amivel azonban az nem feltétlenül kapcsolódik össze még az alkotmányos demokráciákban sem.[18] *Trócsányi Lászlónál* a szuverenitás megjelenik a népszuverenitásban, a belső és a külső szuverenitásban. Utóbbiak nála az állami szuverenitás összetevői, de e kifejezést nem használja, helyette a nemzeti szuverenitás fogalomról ír, de ennek meghatározása nélkül, csak utal arra: „[a] nemzeti szuverenitást, ha nem is korlátozzák, de erősen befolyásolni tudják a különböző nemzetközi szervezetek nem kötelező jellegű ajánlásai".[19] Ez pedig erős átfedést mutat az állami szuverenitás külső és belső oldalával is. Emellett az adott ország pénzügyi eladósodottságát is szuverenitáskorlátozó tényezőként írja körül. Utóbbi nem értelmezhető (alkotmány)jogi értelemben, és szerző sem így jellemzi, mikor a nemzetközi politikai nyilvánosságon keresztüli „irányításról" szól. Máshol a

[9] Paczolay: The new limits of sovereignty. General report of the public law session.
[10] Pl. Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. Európai Jog 2006. 2. sz. 3. o. (angolul l. Neutralizing the sovereignty question. European Constitutional Law Review 2006 vol. 3.), Chronowski Nóra, Vincze Attila, Máthé Gábor.
[11] Az alkotmányozó szervek és az alkotmányértelmező hatalom szuverenitásáról l. Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó 2013. 16. o.
[12] Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009
[13] Ezzel összefüggésben l. Vincze Attila írását: Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009.
[14] Vincze: i.m. 373. o.
[15] Vincze: i.m. 373. o.
[16] Vincze: i.m. 368. o.
[17] Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz.
[18] L. alább a III. 2. pontban.
[19] Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac kiadó, Budapest 2014. 22. o.

szuverenitás abban az értelemben szerepel nála, hogy az állam szabadon hozhat döntéseket,[20] ami újra a belső és a külső szuverenitás-fogalomra utal.

2. Mások az alkotmányi szabályok alapján körülírják (ha tetszik, definiálják, tartalommal töltik ki) az állami szuverenitást (és a népszuverenitás), de mintha elméleti igénnyel nem fejtenék ki, *nem magyaráznák* az állami szuverenitás alakulását.[21] Továbbá annak az integrációval összefüggő, azzal össze nem egyeztethető olyan leírását adják, amelyben a *szuverenitásvédelmi garanciák* („biztonsági zárak") egyébként világosan ki nem bontott kifejezése jelenik meg, úgy, hogy az állami szuverenitással való *kapcsolata nem világos*. Utóbbira példa *Chronowski Nóra*[22] és *Kukorelli István* írása. Kukorelli is ilyen szuverenitásvédelmi rendelkezésekről beszél úgy, hogy nem definiálja: milyen szuverenitásvédelemről van szó, arra miért van szükség. A szuverenitást vagy jelző nélkül használja, vagy a „nemzeti szuverenitás" kifejezéssel él. A jelző nélküli használat esetében minden valószínűség szerint az állami szuverenitást érti, mivel annak korlátozott, megosztott és többelemű jellegéről ír. Az általa ilyen összegfüggésben alkalmazott „nemzeti szuverenitás" kifejezés viszont nem azonosítható – a magyar alkotmányjogi terminológiában – az állami szuverenitással. Ha ugyanis a nemzeté lenne a szuverenitás, az a hatalomgyakorlásra vonatkozna, és nálunk az Alaptörvény B) cikkében találná meg az alkotmányi alapot, ami a népszuverenitás.[23]

3. Megint mások néha nem tudnak elszakadni az állami szuverenitás *tradicionális* fogalmi kereteitől és az arra eddig adott válaszoktól, továbbá informatív, *összegző*, nemzetközi szakirodalomra alapozott írásokat jelentetnek meg, az azokban írottakat továbbgondolva, amely *hasznos*, mert további kutatásokban felhasználható, kritizálható, továbbgondolható. Példaként említhető *Jakab András* munkája, ami összegzi az integrációs kihívásokra adott tagállami válaszokat az állami szuverenitás szempontjából.[24]

4. Vannak, akik a *gazdaságpolitika területén* igyekeznek választ találni arra, hogy az állami szuverenitás csökken-e. *Lukács Gábor* értekezésében tehát más szempontból vizsgálódik, de megjegyzendő, hogy a gazdaságpolitikai összefüggések elemzése során is arra a következtetésre jut, hogy a (jogi értelemben felfogott) állami szuverenitás nem csökken, csak átalakul. Az empirikus (ámbár nem általánosítható) tapasztalat erre (1993-2003): Magyarországon a legnagyobb külföldi tőkebefektető nem tudta jelentősen korlátozni a magyar kormányzat gazdaságpolitikai szabályozási kompetenciáját, döntési szabadságát. A dolgozat nagy értéke, hogy az állami szuverenitást igyekszik jogi szempontból megragadni és ezt az értelmezést alkalmazni az egyébként gazdasági szempontú elemzésben.[25] Mások

[20] Trócsányi: i.m. 22., 23. o.

[21] L. Győrfi Tamás – Jakab András – Salát Orsolya – Sonnevend Pál – Sulyok Gábor – Kovács Mónika – Tilk Péter: 2 § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009. Az alkotmánykommentárnak azonban nem is biztos, hogy ez a feladata. Sulyok értő elemzését és magyarázatát adja a függetlenség és a nemzetközi kötelezettségek összefüggésének. Mindazonáltal megállapításaival teljes mértékben egyet lehet érteni. Uo. 143, 144. o. L. még Sulyok Gábor: 5 § [Védelmi kötelezettség]. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009. 306-321. o., Sulyok Gábor – Csuhány Péter – Halász Iván – Majtényi Balázs – Sonnevend Pál: 6. § [Nemzetközi kapcsolatok]. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009. 322-356. o.

[22] Chronowski: i.m. 335., 348. o.

[23] Vö. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz. 4., 5. o.

[24] L. Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. L. még Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. Jog – Állam – Politika 2009. 1. sz.

[25] L. Lukács Gábor: A külföldi tőke és az állami szuverenitás kapcsolata a globalizálódó világgazdaságban – elmélet és empíria. PhD értekezés, Budapest 2003. 50., 186., 187. o.

dc_1051_15

alkotmánytani szempontból fogalmazzák meg a belső szuverenitás tartalmi elemeit, de ezekben a 21. századi változások figyelembe vétele nem mindig érhető tetten. *Petrétei József*[26] a belső szuverenitás elemeinek jellemzőit a következőkben határozza meg: az nem korlátlan, lehetőségben, tényben jelenik meg, egységes, effektív. E megközelítés kiindulásnak felhasználható (fel is kell használni), de nem tükrözi a többrétegű együttműködés, az integráció általi (lehetséges) módosulásokat; az állami szuverenitás jellemzői túl „állam-centrikusak". Ez a kritika paradoxonnal tűnhet, de figyelemmel a nemzetközi és szupranacionális létező kapcsolatokra és mechanizmusokra (pl. együttműködés, párbeszéd), mégsem az. Nem lehet egyetérteni azzal sem, hogy az európai integráció az egyes szuverén jogok gyakorlásáról való lemondás.[27] Nem lemondásról van szó ugyanis, hanem együtt-gyakorlásról. Azzal viszont feltétlenül egyet kell érteni, hogy ez az együtt-gyakorlás nem vezet az állami szuverenitás elvesztéséhez.[28]

5. Államelméleti, jogbölcseleti szempontból pedig egyesek szerint *el kell hagyni* a fogalmat, mert a jelentése, tartalma kiüresedett, elveszett; vagy azon az álláspontonvannak, hogy az állam már nem tudja megkülönböztetni magát más államtól az állami szuverenitásra hivatkozva.[29] Vannak, akik a szuverén államok korszaka végéről írnak, és azt vizionálják, hogy a jövő állama a *nem-szuverén állam*.[30]
Például *Rigó Anett* szerint a legkonzisztensebb megoldásnak azt tűnik, ha elhagyjuk a fogalmat, mivel funkcionálisan alkalmatlan az új jelenségek kezelésére és az emiatt szükséges szabályozási igények kielégítésére.[31] Ez az álláspont azonban természetesen vitatható. Államelméleti megközelítést alkalmaz *Takács Péter*, aki szerint a szuverenitás nem lényeges jegye az államnak, a fogalmat az államhatalommal javasolja kicserélni.[32] Ez a vélemény alkotmányjogi szempontból nem fogadható el, éppen a releváns alkotmányi rendelkezések és a vonatkozó gyakorlatok miatt.

6. Mások az állam lényegi elemének nem a szuverenitást (jelző nélkül) értik, hanem a hatalmat, a potestast, és ezt tartják a szuverenitásra vonatkozó legújabb felfogásnak. E nézet abból indul ki, hogy a *szuverenitás közössé lett, erodálódott*, esetleg *megszűnt*. Máthé szerint a potestas – ebben az értelmezésben – az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, ami célhoz kötött, sajátos módon korlátozható általános felhatalmazottság; ez utóbbi pedig a közjó előmozdítására, a közérdek érvényesítésére, és a közjavak biztosítására irányul.[33] E definíció azonban jelentősen emlékeztet arra, amit az állami főhatalom tehet meg az alkotmányos keretek között, tehát e megközelítés mégsem eliminálta az állami szuverenitás fogalmának alkalmazását, csak átdefiniálta. Az integráció eredményeként kialakuló állami szuverenitás erodálódását emeli ki *Koukandakis* is. Példát is hoz: a kohéziós politikát, mivel a kompetenciák megosztottak a nemzeti, szupranacionális és a szubnacionális intézmények

[26] Petrétei: i.m. 189-190. o.
[27] Petrétei e lemondást a felségjogok átruházásából vezeti le. Petrétei: i.m. 192. o.
[28] Petrétei: uo.
[29] Összegzően erről l. Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás.
[30] Úgy tűnik ezt az álláspontot fogadja el Szilágyi Péter, aki azzal egyetértően ismerteti Heinhard Steiger álláspontját. Szilágyi Péter: A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás 2004. 3. sz. 147. o., elérhető még: http://www.szilagyipeter.hu/sites/szilagyipeter.hu/files/A%20jogb%C3%B6lcselettel%20szembeni%20kih%C3%ADv%C3%A1sok.pdf. Itt is a jelző nélküli szuverenitásról esik szó. Nem világos ugyanakkor, hogy az ilyen államnak milyen jellemzői lesznek, mit jelent az, hogy nem-szuverén, milyen értelemben nem az, stb.
[31] Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. 42. o.
[32] Takács Péter: Államtan. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011. 282. oldaltól, különösen 308. o.
[33] Máthé: i.m. 15. o.

dc_1051_15

között.[34] *Koukandakis* e megállapításában nem veszi figyelembe a hatáskörök együttgyakorlásának jellemzőit annak ellenére, hogy elismeri az önkéntes részvétellel járó önkéntes hatáskör megosztást.

7. Egyesek szerint a(z állami)[35] szuverenitás *(állami) korlátozás alatt* áll mind az államok „feletti" kapcsolataiban (ez a vélekedés tehát nem zárja ki az állami szuverenitás és az integráció együttes létét), mind az állami feladatok kiszervezései miatt. Ezzel a problematikával foglalkozott a 2009-ben megrendezésre kerülő fórum is.[36] Itt még a tanácskozás címe (The new limits of sovereigty) is a korlátozásra, határokra utal. Korlátozásról, jogkörökről való lemondásról ír *Szabadfalvi József* is.[37] Ezzel szemben *Daniel Thym* írása (Separation versus Fusion – or: How to accomodate national autonomy and the Charter) sem a címében, sem tartalmában nem veti fel az állami szuverenitás korlátozásának problematikáját. A munka inkább a tagállami autonómiáról, a párbeszéd szükségességéről szól, miközben szembeállítja egymással az alapjogvédelem területén zajló karlsruhe-i és luxemburgi jogértelmezéseket, azok indokait magyarázza, és jövőre vonatkozóan fogalmaz meg lehetséges kimenetet. E szerint a Bíróságnak a fúziós tézisre kell építenie, azaz a tagállamokat köti a Charta mindig, amikor uniós jog hatása alatt cselekszenek, függetlenül attól, hogy az az uniós jog közvetlen alkalmazását jelenti-e,[38] és továbbra is törekednie kell a tagállamok egyediségének beemelésére a Charta alkalmazásába, ami azzal az eredménnyel jár, hogy a Charta alkalmazása széleskörűvé válik, de a tagállamok relatív autonómiája mégis védett, illetve nem eredményez uniformizálást. Mindez sokkal inkább a jogrendszerek pluralizmusa elvének a hangsúlyozása felé tart. Európai uniós nézőpontból érdekes elmélet *Mariusz Jerzy Goleczki* exkluzív és az inkluzív szuverenitás koncepciója. Véleménye szerint az EUB az exkluzív szuverenitás koncepcióját, míg a tagállami bíróságok az inkluzív szuverenitás koncepcióját fogadják el, és e kettősség feloldására e szervek közötti párbeszédet ajánlja az inkluzív szuverenitásfogalom kidolgozására. Ez pedig – a lengyel alkotmánybíróság inkluzív teóriáján alapulva – lényegében az európai jogalkotásban való részvételt jelentené, mivel az uniós jog alkalmazása olyan különböző jogszabályok együttélése, amelyet eltérő jogalkotó szervek hoznak létre és különböző bíróságok alkalmaznak.[39] Az inklúzió főbb jellemzői a következők: az államnak néhány fontos paraméter feletti irányítási lehetősége megmarad, van arra képessége, hogy a széles értelemben vett kormányzásban részt vevő aktort befolyásolni tudja, a hatalmi központok nem feltétlenül esnek egybe a tradicionális államokkal. Az inklúzió tehát nem negatív, hanem inkább pozitív módon, képességként értelmezendő.[40]

---

[34] George Koukondakis: European integration and reconceptualization of state sovereignity: a challange for neorealism: 101., 103. o.

[35] Megint az a probléma, hogy nem egyértelmű a jelző nélküli szuverenitás alkalmazása.

[36] L. Paczolay: The new limits of sovereignty. General report of the public law session.

[37] Szabadfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc 2001. 139. o.

[38] Thym: i.m. 395. o.

[39] Hivatkozza a lengyel alkotmánybíróság a csatlakozási szerződésre vonatkozó, K 18/04, 11.05.2005. döntését. Goleczki: i.m. 5., 6. o.

[40] Mariusz Jerzy Goleczki: Judicial dialogue and the new doctrine of constitutional sovereignty in judgments of Central European constitutional courts (Paper proposal for Workshop 5: Judicial and Extra-Judicial Conversation on the Constitution, the IX-th World Congress „Constitutional Challenges: Global and Local" in Oslo 16 - 20 June 2014), http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws5/w5-golecki.pdf 2-5. o. Szerző megállapításait a lengyel és a német alkotmánybíróság döntéseire alapozta (európai letartóztatási parancs és a lengyel csatlakozási szerződés felülvizsgálata, lisszaboni szerződés német felülvizsgálata).

dc_1051_15

8. *Mások szerint fenntartandó a fogalom, de más* tartalmi elemekkel és jellemzőkkel, mint a tradicionális állami szuverenitás fogalom. Ennek az elgondolásnak különféle változatai vannak.
Máthé Gábor szerint fenntartható a fogalom, de új tartalmat kell neki adni.[41] Mindezt elfogadni látszik *Paczolay* is, de utal az állami szuverenitás fontosságának csökkenésére.[42] *Leonid E. Grinin* megközelítése e fenti álláspontot kiegészíti, azaz az állami szuverenitás a hatáskörök önkéntes átruházása miatt csökken, de az bizonyos területen erősebb lesz, pl. növekszenek az államok etnikai-nyelvi, kulturális funkciói.[43]
Többek szerint a fogalom fenntartható, de hivatkozási alap ne legyen. Az integrációban higgyék azt a szereplők, hogy övék a főhatalom, azaz a szuverenitást (ténylegesen az állami szuverenitást[44]) nem tényleges hatalomként, hanem „a kizárólagos, legfőbb hatalom igényeként" fogják fel. *Neil Walkernél* az állami szuverenitás osztható, és a végső döntésre vonatkozó igényben jelenik meg, azaz több lehetséges igény jelenhet meg a végső döntésre, aminek az indoka az EU és a tagállamok kétdimenziós konfigurációja, a jogrendszerek pluralizmusa, azaz mindketten a saját szempontjukból igényelhetik a legvégső döntés jogát.[45] *Walker* azonban mintha nem venné figyelembe, hogy az állami szuverenitást sem az EU, sem annak egyetlen szerve sem vindikálhatja magának. Ebből az következne, hogy nem az állami szuverenitásról beszél, hanem pusztán végső döntési hatalomról, aminek i) nem túl sok értelme lenne; ii) ellentmond saját magának, amikor a tanulmány elején a külső és a belső szuverenitás eltérőségéről ír.[46] Hasonlóképpen az igény oldaláról közelít *Zick* is.[47] *Walkert* hivatkozza és továbbgondolja *Jakab András*.[48] Szerinte a fogalmat semlegesíteni kell, és *Walkerra* alapozva azt javasolja, hogy nem kell azzal foglalkozni, hogy kié a tényleges hatalom (elég, ha az aktorok azt hiszik, hogy az övék), mert az túl érzékeny terület.[49] Ezzel azonban *Jakab* nem csinált mást, csak a szőnyeg alá söpörte a problémát, mert a vita arról szól még mindig, hogy mi a tartalma az állami szuverenitásnak, azaz a hogyan értelmezendő a „végső döntés joga" az integrációban, van-e ilyen, ehhez hogyan viszonyulnak a tagállamok. A realitásokat tehát nem érdemes figyelmen kívül hagyni, és köztes álláspontot elfoglalni: maradjon meg, de ne foglalkozzunk vele.
Bayer József azon az álláspontón van, hogy a vesztfáliai értelemben felfogott tradicionális állami szuverenitás mindaddig fennáll, amíg nem avatkoznak be abba, hogyan alakítja az állam a belső jogi rendjét.[50] Ezzel – véleményem szerint csak látszólag – összefüggésben álló problémára, a kiszervezéssel kapcsolatos veszélyekre D. Tóth Balázs figyelmeztet.[51]

9. Bár a fenti elképzeléseknek és álláspontoknak némely eleme felhasználható és továbbgondolható, a kavalkád zavaró, főként mert – mint fentebb látható volt – még a magyar alkotmányjogban sem mindig egységes az állami szuverenitás kifejezésének használata,

[41] Máthé: i.m. 21. o.
[42] Paczolay összegzése. Paczolay: i.m. 338. o.
[43] Leonid E. GrinIn State sovereignty in the age of globalization: will it survive? In Leonid E. Grinin – Ilya V. Ilyin – Andrey V. Korotayev (eds): Globalistics and Globalization Studies. Uchitel Publishing House, Volvograd 2012. 221. o.
[44] Itt is jelző nélkül használják.
[45] Neil Walker: Sovereignty and differentiated integration in the European Union. European Law Journal 1998, Vol. 4, Issue 43. 60., 361. o.
[46] Walker: i.m. 359. o.
[47] Zick: i.m. 268. o.
[48] Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. 10. o.
[49] L. ugyanezt Jakab: Neutralizing… 15. o.
[50] Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. Magyar Tudomány 2013. 4. sz. 6. o.
[51] D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye. In Chronowski Nóra (szerk.): Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára. PAMA Könyvek 2008.

alkalmazása, jelentéstartalma. Természetesen létezik olyan álláspont is – például *Nagy Boldizsáré* – amely szerint azért nehéz a szuverenitásról beszélni, mert a szuverenitás szónak nincsen önálló saját jelentése, és kicserélhető több kifejezéssel is: államiság, függetlenség, autonómia, legitimitás, alkotmányozó hatalom. Ez a nézőpont kárhoztatja a jogászokat a definíciós kényszerük miatt.[52] A definiálás, kategorizálás azonban a világ jelenségei megértését segíti, és a jog, mint a legfontosabb szabályozó eszköz, nem lehet meg e nélkül. *Nagy Boldizsár* véleménye és megközelítése tehát egyáltalán nem támogatható. Egyesek szerint pedig a szuverenitás egységes fogalommal nem ragadható meg,[53] éppen emiatt is szűkítem le az állami szuverenitás vizsgálatát az alkotmánytan és alkotmányjog területére.
Jó lenne tehát, ha az álláspontok közelítenének, a fogalom tisztázódna, ez segítene az alkotmányjogi dogmatika fejlődésének. Ehhez az szükséges, hogy a fogalmat karbantartsuk, tudományos fórumokon vitassuk meg. A karbantartáshoz esetleg segítségül hívható a tudományos terminológia, és pont ez az igény alapozza meg *Nagy Boldizsár* vélekedése elleni álláspontot. A tudományos terminológia legfőbb célja a hiányzó vagy hibás terminusok pótlása, új terminusok alkotása, illetve egy-egy már létező terminus jelentésének tisztázása. A terminológiai munka ez esetben az alábbi lépésekben foglalható össze: a fogalom lényeges jellemzőinek meghatározása, vagy a hibás terminus hibáinak feltárása, a megfelelő terminus létrehozása, a terminológiai rendszerbe történő beillesztése.[54] Adott tudományág terminológiai rendszerezése és harmonizációja több szempontból is fontos lehet. A pontosan kidolgozott és folyamatosan karbantartott terminológiai rendszer hozzájárul a hatékony és egyértelmű információközléshez, javítja a tudományág érthetőségét és nyelvi minőségét, nyelvi szintjének megítélését, csökkenti a fogalomértelmezési és terminushasználati kérdésekre fordítandó időt, továbbá elősegíti a konzekvens és egységes terminus-használatot.[55] Mindez pedig elősegítheti az állami szuverenitásra vonatkozó dogmatika kidolgozását és fejlesztését.

10. Az állami szuverenitásról folyó tudományos vita során azonban nem lehet eltekinteni a más szuverenitás-felfogások (nép, jog) vizsgálatától sem, mivel azok olyan alkotmányi szabályok, értékek, amelyek a(z alkotmány)bírósági gyakorlatban is jelentőséget nyertek.[56] Mindez elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy hogyan közelítsünk az állami szuverenitás meghatározásához, tartalma kibontásához. Az állami szuverenitás kérdéskörét elsődlegesen alkotmányjogi, és ahol szükséges nemzetközi jogi és európajogi szempontból vizsgálom, ügyelve ugyanakkor a megfelelő hangsúlyokra.[57] Mindezek során a nemzetközi, szupranacionális és *alkotmányjogi szabályozásokból és társadalmi realitásokból kell kiindulni* úgy, hogy több tényezőt (a több szuverenitás együttes jelenlétét az alkotmányokban) egyszerre kell *figyelembe venni* a követezőre koncentrálva: a (jelző nélküli) szuverenitás

[52] L. Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról. In A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest 1996. 228., 229. o.
[53] L. Hent Kalmo – Quentin Skinner: Sovereignty in Fragments. The past, present and the future of a contested concept. Cambridge University Press 2010.
[54] Vö. Fóris Ágota: Hat terminológia lecke. Lexikográfia Kiadó, Pécs 2005., Fóris Ágota – Sermann Eszter: A Terminológiai szabványosítás és a terminológiai harmonizáció. Magyar terminológia 2010. 3 (1) 41-53. o., Fóris Áota – Kékesi Nikolett – Kozma László: Megjegyzések a terminusok jelentés-meghatározásának módszeréhez. Magyar Terminológia 2009. 2 (1)
[55] Novák Barnabás: Magyarország új Alaptörvényének olasz nyelvű fordítása közben felmerülő terminológiai kérdések. VII. AlkNyelvDok Konferenciakötet. http://www.nytud.hu/alknyelvdok13/proceedings13/index.html
[56] Ez igaz a legtöbb európai államra. Vö. Jakab András írásával, amely Ausztriát nevezi meg egyetlen olyan államként, amely eliminálja az állami szuverenitás fogalmát. Jakab: i.m. 5. o.
[57] Törekszem nem átcsúszni az egyes megközelítések érvrendszerében, hanem azokat a saját nézőpontomból, alkotmányjogi és alkotmányelméleti szempontból elemzem.

dc_1051_15

lényegét tekintve arról szól, hogy *kinek/minek* (akkor is, ha ez nem személy) *van tényleges hatalma valamit megtenni úgy, hogy az jogilag és ténylegesen is elismert legyen*.
Ennek során választ lehet találni azokra a kérdésekre, hogy mit jelent az állami szuverenitás mai természete, mi a forrása és célja, hogyan és miért lehet rá hivatkozni, valamint hogyan lehet védeni. Annak érdekében, hogy mindezekre választ kapjunk, néhány kiindulási tételt rögzíteni szükséges.

III. Az állami szuverenitás jellemzői a 21. század integrációs és globalizált világában

1. Az állami szuverenitás értelmezési keretei

Amikor arról van szó, hogy mi az állami szuverenitás tartalma a 21. század alkotmányos demokráciájában, az fennáll-e egyáltalán, és mi a gyakorlati haszna, néhány dolgot figyelembe kell venni, illetve adottnak kell tekinteni.[58] Ez a kiindulás – az alkotmányjogi/tani megközelítés mellett – több állami szuverenitás elvetését felvető és fentebb ismertetett érveket eliminál.
Adottnak lehet tekinteni azt, hogy a tradicionális állami szuverenitás fogalom alapján az állami szuverenitás már akkor sem volt korlátlan, amikor kialakításra került, tehát a korlátlanság hiányára nem lehet hivatkozni akkor, amikor az állami szuverenitás létjogosultságáról folyik a diskurzus.
Abból lehet kiindulni, hogy a tradicionális állami szuverenitás létének *legmarkánsabb elemei* a főhatalom gyakorlása, a függetlenség és egyenlőség, megjelenítői pedig az egyes állami szimbólumok, amelyekkel az államok egymástól megkülönböztetik magukat, illetve amelyekkel az állampolgárok azonosulni tudnak. Azt kell tehát vizsgálni, hogy e jellemzők továbbra is léteznek-e, és ezeket összegzően lehet-e más kifejezéssel – mint az állami szuverenitás – illetni vagy sem. Szerintem nem, mivel egyrészt tényként, másrészt alkotmányi szabályként vannak jelen, és azzal, ha az állami szuverenitás kifejezést elvetnénk, nem tennénk mást, csak új kifejezés használnánk ugyanannak a fogalomnak a leírására.
Hasznosabbnak tűnik tehát a fogalmat *fenntartani* (különösen, mivel használják), és új, megváltozott, a mai viszonyokhoz jobban igazodó tartalmat adni neki. Az állami szuverenitás ugyanis napjainkban is számít, mert az államok közötti kapcsolatokban úgy kezelik, mint ami *számít*, tehát nem lehet egyszerűen csak ignorálni sem e tényhelyzetet, sem a fogalmat (mivel a tényhelyzetet még mindig e fogalommal írják körül, még akkor is, ha nem kifejezetten állami szuverenitást, hanem csak szuverenitást használnak – a tartalmi jegyei azonban felismerhetőek). Az állami szuverenitást amiatt kezelik így, mert objektívan érzékelhető, hogy az állam ténylegesen alakítani képes azt a politikát, amellyel a helyi ügyeit kezeli, és mert lehet, hogy az állami szuverenitás ténylegessége annak használatában és az elfogadottságában áll.[59] A vita tehát alapvetően a *főhatalom* kifejezés mibenlétének a vizsgálatára vonatkozik. A főhatalom meghatározott *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

[58] Hasonlóan l. Bihari Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására. MTA Law Working papers 2014/51., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf 3. o.
[59] Vö. Zick: i.m. 301., 313. o. Zick majd ebből (is) vezeti le azt, hogy az USA tagállamainak is tulajdonítható állami szuverenitás akkor is, ha azok a szövetségi állam tagállamai.

dc_1051_15

az állam szerepe, a döntéshozatal, azaz a kompetenciák gyakorlása más lett,[60] tehát ebből következően az állami szuverenitás (különösen tehát a főhatalom) új tartalommal látható el.
Fontos azt is szem előtt tartani, hogy bár az állami szuverenitás fogalma az államhoz kötődik, de lényege, tartalma (főhatalom gyakorlása egy része) értelmezhető szupranacionális szinten is,[61] mivel egyes, átengedett hatásköröket együtt gyakorolják a tagállamok (alkotmányok felhatalmazó klauzulái, alapító szerződések). Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ilyen hatáskörgyakorlás az EU államiságát megalapozná, mivel az államiság egyéb szociológiai, politológiai és jogi ismérvei az esetében hiányoznak. Ebből az is következik, hogy az állam egyik ismérve az állami szuverenitás megléte, az egyes szuverenitás elemek jelenléte tesznek adott szerveződést állammá, amennyiben ahhoz tényleges hatalom is kapcsolódik. Értékelni kell tehát azt a jelenséget, hogy bizonyos – korábban a nemzetállamot megillető – döntéshozatalok nem a nemzetállami kereteken belül történnek, nem kizárólag az állami szervek (az állam) közreműködésével folynak.[62] Mindezek azonban nem azt jelentik, hogy a nemzetállami kereteken belüli önálló, demokratikus és jogállami normáknak megfelelő döntéshozatal (kormányzás) megszűnt volna, vagy hogy a nem nemzetállami szinten történő döntéshozatalban az állam ne venne/vehetne tevékenyen részt. Éppen ellenkezőleg, az ilyen döntéshozatalokban való aktív részvétel a nemzetállam érdekében áll, és arra lehetősége is van.
Továbbá, mint ahogyan már fentebb említettem, nem lehet figyelmen kívül hagyni a népszuverenitással és a jogszuverenitással mint alkotmányi elvekkel való kapcsolatát. E szuverenitások alkotmányjogi vizsgálatánál az alkotmányos demokráciákban a *kiindulópont* a következő lehet: a szuverenitás *tényleges* (van, számít), van *realitásigénye* (hatalma van valamit tenni[63]), *jogilag releváns* és *önkorlátozó*. A szuverenitás tehát még mindig arról a tényleges hatalomról szól, ami a jog világában – több szempontból[64] – is értelmezhető.

2. Szuverenitások – az együttes létezés realitása

2.1. A *népszuverenitás* legmarkánsabb megnyilvánulása az *alkotmányozás*[65] – ez elméleti kategória, a demokrácia elvének az alapja. A tényleges megvalósulása (alkotmányozó nemzetgyűlés, parlament, népszavazás, más formációk) azonban más kérdés, a lényeg a népre való visszavezethetőség, illetve az a tényleges politikai akarat/hatalom, amely képes alkotmányt elfogadni (ténylegesség és realitásigény). Ha az újonnan létrehozandó alkotmányos berendezkedés (jogi relevancia) demokratikus jogállam kíván maradni, kénytelen önkorlátozni, és bizonyos kötöttségeknek (nemzetközi, uniós jog) eleget tenni. Az

[60] Ez összefügg azzal, hogy a szuverenitás funkcionális fogalom. Vö. Petrétei: i.m. 176. o., ebből fakadóan konfliktusos fogalom is. Utóbbit l. Vincze: i.m. 373. o.
[61] Különös tekintettel arra, hogy – Máthé Gábort idézve – az uniós tagság a tagállamok államiságának lényeges jellegzetességévé vált. Máthé: i.m. 21. o.
[62] Emiatt az állami szuverenitás nem fogható fel államhatalomként, mert az kizárná annak elfogadását, hogy a nem nemzetállami kereten belüli állami közreműködéssel zajló döntéshozatalban kifejeződik az államnak a szuverén döntése, akarata.
[63] Kiss János megfogalmazása alapján ez felfogható autoritásként: autoritása van másokat autoritással felruházni, ezt az autoritást nem felhatalmazásból nyeri, delegálás útján teremt tőle megkülönböztetett hatalmat. Kiss János: Népszuverenitás. Fundamentum 2006. 2. sz. 8. o. Petrétei megfogalmazásában: A belső szuverenitás lehetőségben, tényben jelenik meg, azaz képes a társadalmi viszonyokat rendezni. Petrétei i.m. 190. o. Simai Mihály: a szuverenitás nem választható el a hatalmi viszonyoktól. Simai Mihály: A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében. Magyar Tudomány 2013. 4. sz. 3. o.
[64] Az alkotmányos demokráciában több nézőpontból is több – jogi értelemben felfogott – hatalom van: „legfőbb" – szuverenitások; államhatalmi ágak; hatalommegosztás egyéb aktorai; közhatalom, ami alárendelt az államhatalomnak, mivel csak az általa alkotott rendben tevékenykedhet. Utóbbi tekintetében l. Petrétei: i.m. 190. o.
[65] Részletesebben l. a harmadik és a kilencedik fejezetben.

dc_1051_15

alkotmányozó hatalomnak azonban sem elméleti szempontból, sem abszolút értelemben nincsen ilyen kötöttsége. Ha viszont figyelemmel van a realitásokra, akkor önként végez önkorlátozást az eljárása és a létrehozandó alkotmányi tartalom tekintetében.
A alkotmányozással létrejött *alkotmány* lesz az a *jogi keret* (itt tehát elválik a népszuverenitástól), amely meghatározza a továbbiakban a társadalmi együttélés rendjét, szabályozza az állam működését stb. Ez az alkotmányjogász számára evidencia, és az alkotmányos demokrácia rendszerében ezen nem változtat(hat) semmi. *Anne Peters* szerint a nemzetközi jog szempontjából – ami az alkotmányjogi megfontolásokat figyelmen kívül hagyja – azonban felmerül: a globalizált világban az állami alkotmányok nem tudják egységesen szabályozni a kormányzás teljességét, ami miatt az alkotmányok azon igénye, hogy az alapvető rend teljességét formálják, nem valós.[66] *Peters* azonban nem veszi figyelembe az alkotmányok nemzetközi és egyéb integrációs szabályait, amelyek pedig éppen a realitások okán kerültek be az alkotmányokba. Még egy példa az eltérő megközelítésre: *Nagy* szerint a nemzetközi jog alapján csak az állam lehet a szuverén, más nem.[67] Emiatt a különbségek miatt fontos a szempontválasztás, illetve ha szükségszerűen több nézőpontból vizsgálódunk, akkor annak a súlyozása.
Az említett szabályozási keretbe tehát beleérhető a nép hatalmának alkotmányi kereteken belüli gyakorlása is, ami itt korlátozott hatalmat jelent, mivel az alkotmány határozza meg, hogy lehet-e gyakorolni a nép hatalmát, és ha igen, milyen keretek, korlátok, eljárások között lehet ezt megtenni (alkotmányi berendezkedéstől függő). Ha tetszik, ez a népnek az önkorlátozása. Bármilyen furcsán is hangzik, ebben a konstrukcióban a főhatalom az alkotmányé, mivel abból a szempontból, hogy a jogrendszer hogyan és milyen tartalommal épül fel (és nyújt kötelezően követendő szabályokat az egyének, jogi személyek és az állam stb. számára), az alkotmánynak van főhatalma. Ezt az alkotmányozók el is ismerik akkor, amikor az alkotmányt a jogrendszer alapjaként vagy éppen a hierarchia csúcsaként tételezik, és amikor annak érvényesülését is biztosítják pl. az alkotmánybíráskodás valamilyen fajtájának intézményesítésével. Ez tehát a jogállam alapja. E jogszuverenitás is ténylegesen létező, van realitásigénye (normatív alkotmány) és jogi relevanciája (itt: kikényszeríthetőség, pl. alkotmánybíráskodás által).
Az *állami szuverenitás* – belső oldalát és a lényegét tekintve – a demokratikus és jogállami hatalomgyakorlás, aminek *visszavezethetőnek kell lennie népre*, és az *alkotmányi kereteken belül* kell maradni. Ugyanakkor, ez a főhatalom alkalmas arra, hogy mindenkire nézve *kötelező döntéseket* hozzon és azt *ki is kényszerítse* (tényleges és jogi relevancia), mert – az alkotmánnyal (jogszuverenitás) ellentétben – ez tud cselekedni, mivel van megszemélyesítője.[68] Ilyen értelemben az állami szuverenitás elengedhetetlen a tényleges jogszuverenitás, illetve – döntéshozatali képessége és szükségessége miatt – a népszuverenitás megvalósításához is. E kettő nélkül viszont az állam nem tudna demokratikus jogállamként létezni, és ekként a hatalmát gyakorolni.

2.2. A három szuverenitás tehát *egyszerre létezik*, mindegyik a maga szempontjából főhatalomnak minősül, összefügg, *interdependens*.[69] Az alkotmányos demokráciában nem lehet ettől az összefüggéstől eltekinteni, és szerintem fel lehet vetni a szuverenitás fogalma

[66] Anne Peters: Global constitutionalism revisited., http://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/fe/file/Peters_Global_Constitutionalism_Revisited.pdf 1. o.
[67] Vö. Nagy: i.m. 230. o.
[68] Az állami szuverenitást gyakorló alkotmányos szervek az autoritásukat nem felhatalmazásból nyeri, mivel az alkotmányozás aktusa létrehozás, nem pedig felhatalmazás.
[69] Vö. Ernst-Ulrich Petersman: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constittutional nationalism to multilevel constutionalism in international economic law. EUI Working Paper Law No. 2006/45. 11. o. Petersman szerint az adott demokratikus nemzetállamon belül a legitim transznacionális kormányzás előfeltétele még mindig a népszuverenitás.

dc_1051_15

esetében a kizárólagosság – mint tartalmi elem – elvetését akkor is, ha tradicionálisan a fogalom azt magába hordozta (akkoriban még senki nem beszélt sem demokráciáról, sem jogállamiságról). A 21. században, a globalizált és demokratikus eszmék iránt elkötelezett világban nem lehet olyan, hogy kizárólag valaki/valami a szuverén vagy az rendelkezik a főhatalommal, és más nem. Ebből azonban nem következik, hogy a szuverenitás fogalomra nem lenne szükség, mivel az ténylegesen létező és jogilag elismert hatalmakat jelöl. Az állami szuverenitás fogalmára szükség van, csak olyan – az eddigitől – eltérő tartalmat kell neki adni, ami megfelel a társadalmi és jogi változásoknak, illetve az eddigiekben elhanyagolt összefüggésrendszerbe kell helyezni. Ezáltal pedig nem sikkadnak el sem a politikai szabadság, sem az önmeghatározás kérdései. *Rigó Anett* szerint ugyanis az általánosan kötelező döntéseket egyre nagyobb számban hoznak meg nem reprezentatív, hanem hatalmi források és pozíciók által meghatározott összetételű, partikuláris csoportok és szereplők, illetve ezek a döntéshozatali folyamatok átláthatatlanok, nem világosak, valamint nem írhatóak le a felelős kormányzás fogalmának segítségével.[70] Ez az értékelés politológiai, szociológiai szempontból igaz lehet, de az általam alkalmazni kívánt megközelítésben nem okoz problémát. A politikai szabadság ugyanis leírható a népszuverenitás elvével, az állami önmeghatározásnak pedig már eleve az egyik lényeges eleme az integrációkban való hatékony részvétel.

3. Az integrációk indokai és következményei

Az állami szuverenitás (főhatalom, kompetenciák) gyakorlásának a következő alapvető jellemzői vannak. Az a *nemzetállami szinten* gyakorolva teljes, de az alkotmány (alkotmányi elvek) által korlátozott, illetve a nemzetközi és uniós jog által befolyásolt. Mindez az állami önkorlátozás miatt alakult így.[71] *Szupranacionális (és nemzetközi*[72]*) szinten* „együtt gyakorolt" vagy „megosztott" a hatáskörök gyakorlása[73] (a megfigyelhető megfogalmazásbeli különbség a lényegen, azaz az együtt-gyakorlás/együtt-döntés ténylegességén vagy jellemzőjén nem változtat[74]), ugyanakkor fontos, hogy ennek hatása a belső döntéshozatalt befolyásolja. E befolyásoltság megengedésének alapja a nemzetállam saját önálló döntése, azaz itt is az állami szuverenitás olyan gyakorlásáról van szó, amely önkorlátozásban nyilvánul meg.

3.1. Nemzetközi integrációk és állami szuverenitás

3.1.1. Nemzetközi jogi szempontból az állami szuverenitás olyan *státusként* értelmezhető, amely a nemzetközi közösségben való elismerés vindikálására irányul. Az államok e szuverenitásukat úgy tartják fenn, hogy a nemzetközi kapcsolatokban hatékonyan és aktívan

[70] Rigó: i.m. 57. o.

[71] A magyar alkotmányi rendelkezéssel összefüggésben ezzel egyező álláspontot l. Sonnevend Pál – Csuhány Péter: 2/A. §. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009. 253. o.

[72] Ehhez l. Susan Hainsworth: Sovereignity, economic integration, and the World Trade Organisation., Osgoode Hall Law Journal 1995 Vol 33, Nr 3, http://www.ohlj.ca/archive/articles/33_3_hainsworth.pdf, illetve Dađi Arnar Sigmarsson: Globalisation vs. state sovereignty: constitutional right sin a crisis? University of Akureyri Faculty of Law and Social Sciences 2008.

[73] Az átadott valószínűleg nem helyes kifejezés, mivel nincsen olyan döntéshozó szerv, amely a tagállamoktól függetlenül működik, és akinek át lehetne adni a főhatalmat, egészen addig, amíg szövetségi államról nincsen szó. Bár, ebben az esetben sem biztos, l. az USA tagállamai állami szuverenitása igazolásáról szóló írást: Zick: i.m. 229. oldaltól. Megjegyzendő továbbá, hogy bár az állami szuverenitás felségjogok összessége, amely felségjogok adott esetben együtt gyakorolhatóak másokkal, és ezek vissza is vehetőek, az államhatalom egésze biztosan nem ruházható át. Vö. Petrétei: i.m. 192. o. Ezt egyébként az alkotmányok sem engednék meg.

[74] Tehát nem az államhatalom megosztott, hanem az államhatalom gyakorlása van különböző szervekhez telepítve. Vö. Petrétei: i.m. Emiatt sem fogadható el az állami szuverenitás kicserélése az államhatalomra, mivel az nem lenne képes leírni a tényleges folyamatokat.

dc_1051_15

vannak jelen.[75] Ebben az értelemben az állami szuverenitás képesség: azaz ténylegesen létező, és realitásigénye, illetve jogi relevanciája van; gyakorlásának első lépése az az önkorlátozás, amellyel részese lesz az állam az adott nemzetközi rezsimnek.
Figyelembe véve azt, hogy az államok a nemzetközi kapcsolatokban még mindig a jogi egyenlőség és önállóság alapján vesznek részt, azaz a külső szuverenitásuk gyakorlásával feltehetően úgy, hogy teljes tudatában vannak annak, hogy milyen jellegű szerveződéssel és milyen jellegű kapcsolatba lépnek, ez az *önkorlátozás* egyáltalán nem minősülhet mások általi korlátozásnak vagy erőszaknak. Ebből fakadóan nem lehet arról sem beszélni, hogy az állami szuverenitás (más által) korlátozva lenne, vagy megszűnt volna. A részes államok önkorlátozásáról van szó annak érdekében, hogy a problémákra és a kihívásokra együtt a lehető legjobb megoldást tudják nyújtani, a nemzetállami területükön élőkre vonatkozóan is. Ilyen tekintetben tehát a főhatalom egy részének másokkal együtt történő gyakorlása hasznosabbnak és hatékonyabbnak minősül.[76] Az ilyen szerveződésekben való részvételnek vannak *szabályai,* amelyeket – hasonlóan az alkotmányi kötöttségekhez – a résztvevő államnak be kell tartania, és eljárásai, amelyekben részt kell vennie, illetve a keretszabályok alakítására is ráhatása van. Tehát bár eddig önkorlátozásról beszélünk, a keretek alakításának lehetősége adott,[77] vagyis a szupranacionális/nemzetközi szervezetekben való tagság a kötöttségeket tekintve nem különbözik attól, amihez az alkotmányos jogállam a jogi értelemben felfogott alkotmányok léte óta szokva van: nem lehet önkényes, mert szabályokhoz kötött, azoknak meg kell felelnie. *Vörös Imre* találóan összegzi ezt: az EU a szuverén államok szerződéses uniója, de nem a tagállamok az urai a szerződéseknek, hanem a szerződések konstituálják a jog uralmát a felhatalmazások alapján létrejött jogközösségben, amiben a tagállamok fenntartás nélkül alá vannak vetve a szerződéseknek.[78] A nemzetközi kötelezettségek tehát nem minősülnek a függetlenség korlátozásának, azok nem visszafordíthatatlan vállalások, az a szuverenitás gyakorlása, és nem a korlátozása.

3.1.2. Hasonlóképpen, a nemzetközi szervezetekben viselt *tagság* sem minősül az állam jogi értelemben felfogott függetlensége korlátozásának.[79] Bizonyos területeken a hatáskörök átruházása és nemzetközi szinten való együttes gyakorlása szükséges, mert az államnak több lehetőséget ad más államok tevékenységének és a polgárait érintő jogi környezetnek az ellenőrzésére, illetve csökkenti az esélyét a bizonytalanságoknak és a politikai szeszélyek befolyásának. A nemzetközi szabályrendszer és intézményrendszer ugyanis nem az államok helyett létezik, alakul ki, hanem azt kiegészítendő képviseli a részes államok érdekeit a nemzetközi arénában. Az állam tehát résztvevő, a nemzetközi játékszabályok alakítója, és bár egyáltalán nem alávetett helyzetben van, de – értelemszerűen – nem is rendelkezik teljes mértékben az elsőbbséggel.[80] Látható, hogy állami szuverenitás nemzetközi jogi szempontból is felfogható hatáskörök és felelősség elosztásaként, illetve olyan minőségként, amely

[75] Vö. Zick: i.m. 268. o.
[76] Vö. Halmai: i.m. 2. o.
[77] L. ehhez pl. Vincze véleményét, aki szerint állami hatáskörök saját döntésen alapuló, kontrollált átengedéséről van szó, ami a szuverenitást (itt is jelző nélkül, de az állami szuverenitást kell alatta valószínűleg érteni) erősíti, mert a tagállam alakítója is lesz a viszonyoknak. Vincze: i.m. 368., 373. o. L. Bayer Józsefnél is: a globalizációban az állam nem passzív elszenvedője, hanem aktív alakítója a folyamatoknak. Bayer: i.m. 5. o. Az állami szuverenitást az állam a kapcsolataiban a részvétellel tudja a legjobban kifejezni, láttatni. Zick: i.m. 259. o.
[78] L. Vörös Imre: Csoportkép Laokoónnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal. MTA TI JTI 2012. 45. o.
[79] Sulyok: 2 §. 143, 144. o.
[80] Hainsworth: i.m. 590., 591. o.

feloszthatő, átengedhető és újraeloszthatő, továbbá amelynek eleme az önkorlátozás.[81] E tevékenységben pedig az együttműködés – azaz bizonyos jogok/hatáskörök együttes gyakorlása[82] – elengedhetetlen, de ez mindig is így volt, mivel az államok között sosem volt tényleges függetlenség az egymással való kapcsolatukban. *MP Ferreira-Snyman* véleménye szerint a vesztfáliai béke kötelezte az államokat a béke fenntartására, tehát ebben az értelemben az állami szuverenitás elvét (amely a nemzetközi jogi szempontból az államnak a nemzetközi jog által meghatározott jogi státusa, amelyben az állam az adott korban a nemzetközi jog által rá ruházott jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik) az együttműködés kötelezettségével kombinálta.[83] Az együttműködési igény megfogalmazásával teljes mértékben egyet lehet érteni, azonban az idézett állami szuverenitás nemzetközi jogi szempontú definíciójával kevésbé, mivel a nemzetközi jogot az államok alkotják, tehát adott történelmi pillanatban az államok közössége döntésének alapja az állam szuverenitásának a gyakorlása. Kivéve az agresszió esetét, de akkor az állam a belső jogi rendjében is a normálistól eltérő módon működik. *Ferreira-Snyman* erre gondolhatta ki a védő vagy felelős szuverenitást, amely alkotmányjogi szempontból is értékelhető, azaz az alkotmányjogi/tani és a nemzetközi jogi megközelítések konvergálnak, szinergiában állnak. Szerinte az állam feladata az egyének életének és biztonságának a védelme és a jólétük biztosítása, az állam felel a polgárainak és az ENSZ-nek, az állami szervek elszámoltathatóak, ha pedig a civileket jelentős sérelem éri vagy érheti, és az állam nem tud, vagy nem akar ennek véget vetni, vagy maga az elkövető, akkor a védelem érdekében megengedett a beavatkozás.[84] Ennek szabályait vagy a beavatkozás jogosságát pedig a részes államok együttműködésével a nemzetek közössége dönti el vagy ítéli meg.

Az együttműködés fontossága különösen napjainkban kiemelkedő, amikor a legújabb változások az egész világot érintik, és a gazdasági együttműködés az együttműködés egyik tipikus formája (l. WTO, IMF).[85] A folyamatok azonban abba az irányba mutatnak, hogy ezekkel a szervezetekkel kapcsolatban – amelyek létrehozására, működtetésére a fentebb írtak az irányadóak – a jogállami normák, nemzeti alkotmányosság-fogalom[86] alkalmazása iránti[87] törekvések figyelhetőek meg.

---

[81] Hainsworth: i.m. 588. o. Case Bosphorus v. Ireland, ECtHR Gramd Chamber judgment of 30 June 2005. A Bíróság szerint: a nemzetközi szervezetben való tagsággal az állam a szervezetre ruházta a szuverenitása egy részét (a megfogalmazás helytelen, de érthető, mit akar kifejezni); az „átruházott ügyekre" vonatkozó szerződéses kötelezettség alóli felmentése az államnak a szerződés céljaival ellentétes lenne. Tehát, az állam elfogadta a szerződéses feltételeket, taggá vált, együtt gyakorolja a hatásköröket, így neki is be kell tartania a szabályokat.

[82] A nemzetközi színtéren a több hatáskör megtartása/minél kevesebb átengedése vagy együttgyakorlása – a tradicionális állami szuverenitáshoz való ragaszkodás – az ideológiailag zárt államok sajátja, ami éppen e szuverén jogok fenn/megtartása miatt gazdasági konfliktusokat eredményezhetnek. GrinIn i.m. 220. o.

[83] Ferreira-Snyman: The evolution of the state sovereignty: a historical overview. Fundamina 2006. 12-2. sz., http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3689/Fundamina%20Snyman.finaal.pdf?sequence=1 3., 10. o.

[84] Ferreira-Snyman: i.m. 20. o.

[85] GrinIn i.m. 219., 220. o.

[86] Amely fogalomban ugyancsak nincsen egyetértés, és így különösen nehéz más szintű alkotmányosságokról beszélni: globális, többszintű, holisztikus, európai stb., főleg akkor, amikor ezeket jellemzően nem alkotmányjogi/tani és dogmatikai megközelítésben elemzik, és maga az alkotmányfogalom sincsen tisztázva. Létezik pl. nemzeti alkotmány, többszintű alkotmány (ami polgár- és nem politikum központú), globális alkotmány, posztnemzeti alkotmány, és minden szerző a maga alkotmány- és alkotmányosság-fogalmát használja.

[87] Vö. nemzetközi jog alkotmányosodására és ennek igényére vonatkozó írásokkal. Pl. Peters: i.m. 11. Peters ugyan vitatható megközelítést alkalmaz (alkotmányjogi alapot nélkülöz: szerinte az állami szuverenitást – amit egyébként nem határoz meg – kiegészíti, de legalábbis helyettesíti más alapelv: a globális közös érdek és/vagy rule of law és/vagy emberi biztonság), de a nemzetközi jog változására vonatkozó következtetése helyes. L. még Petersman: i.m. 2. oldaltól.

dc_1051_15

3.2. Uniós integrációk és állami szuverenitás

3.2.1. Az, hogy az ilyen nemzetközi/integrációs szervezetekben melyek azok a szabályok, amelyeket a részt vevő államok már együtt alakítanak az együttműködésben (pl. demokráciadeficitre adott válasz az EU-ban, a döntéshozatali kompetenciák el- és megosztása), már a részes államok közös döntésén múlik, amely nyilvánvalóan figyelembe veszi a gazdasági, politikai stb. realitásokat is. Tehát nem is biztos, hogy az állami szuverenitás (főhatalom) tekintetében – ebben az összefüggésben, vagyis a kompetencia gyakorlása során – feltétlenül az önkorlátozás tényét kell hangsúlyozni (bár ez is fontos, és elismerése igényt tartó, a folyamat elején mindenképpen jelen levő), lehet, hogy inkább *az állami szuverenitás egy részének* máshogyan, mégpedig kibővítetten, illetve az eddigitől *eltérő szinten és módon történő gyakorlásáról* van szó. Egyetértően lehet elfogadni tehát *Giacinto della Cananea és Ingolf Pernice* írásait. *Pernice* szerint különösen a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően az nem jelentett kihívást az állami szuverenitás felé, sokkal inkább annak új, többszintű formában való megerősítéseként értékelhető; a Szerződés olyan alkotmányos keretrend, amely a tagállamok alkotmányait kiegészíti.[88]
Ha viszont *együttgyakorlásról* beszélünk, annak közös elvek mentén kell működnie. Az pedig, hogy melyek ezek a közös elvek, pontosabban, mi ezek tartalma, az *alkotmányos párbeszéd* alkalmazásával is kiderülhet.[89] Az alkotmányos párbeszéd eredményének a vizsgálata továbbá lehetőséget ad annak becslésére, hogy milyen az adott állam demokratikus elkötelezettsége, azaz a fogékonysága a közös játékszabályok (esetleges értelmezési segítséggel való) betartására,[90] illetve hogy mennyire megfelelő a jogalkotási eljárás kialakítása, milyen jellemzői vannak az NGO-kal és egyéb, akár nemzetközi szervekkel való együttműködésnek, mennyire alkalmazott és milyen eredménnyel jár az alkotmányi eszmék kölcsönzése/migrációja, az inspiráció vagy akár a párbeszéd a bíróságok között stb.
Mindez tehát annak a jellemzője, hogy az államkapcsolatoknak újfajta rendszere alakult ki, amelyben a konstruktív és az előrelátó alkalmazkodás, az együttműködés,[91] a kölcsönhatás elengedhetetlen,[92] és amelyben eddig nem igényelt olyan proaktivitásra és kreativitásra van szükség, amelynek az lesz az eredménye, hogy az adott államot „szuverénnek" ismerik el és ekként is kezelik. Emiatt az államok nemcsak azzal vannak tisztában, hogy mi a saját mozgásterük és lehetőségük, hanem azzal is, hogy – a kölcsönösség érdekében – a más államok prerogatíváit is tiszteletben kell tartaniuk,[93] azaz tartózkodnak a „más ügyeibe" való beavatkozástól. Nem lehet tehát elfeledkezni arról az elgondolásról sem, hogy a tradicionális állami szuverenitás mindaddig fennmarad, amíg nem avatkoznak be az állami rend kialakításába. Ez elfogadható álláspont, mivel nem lehet szó beavatkozásról: egyes hatáskörök önként kerülnek át más szintre, és attól kezdve pedig a részvétellel együtt zajlik a

[88] Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. Columbia Journal of European Law 2009. Vol. 15. no. 3. 375., 406. o. Hasonlóképpen Giacinto della Cananea: Is European constitutionalism really „multilevel"? ZaöRV 70 (2010) 294. o.
[89] Emiatt nem látom problémának az új jogállami keret Velencei Bizottságot is bevonó párbeszéden alapuló alkalmazását. Vö. az első és az ötödik fejezetben írtakkal.
[90] Ez az értékelés hatással lehet adott állam állami és egyéb kapcsolatai alakulására nemcsak politikai, de gazdasági téren is.
[91] Érdekes tendencia, hogy míg korábban az együttműködési hajlandóság inkább a nyugati államok jellemzője volt, ez már a fejlődő államoknál is megfigyelhető, amelyek regionális közösségeket hoznak létre a problémáik megoldása érdekében. GrinIn i.m. 224-225. o.
[92] Kukorelli e megállapításával teljes mértékben egyet lehet érteni. Kukorelli: i.m. 11. o. Bayer József megállapítását is egyetértően lehet fogadni: a szuverenitás (nyilván az állami szuverenitásra gondol, de ő is jelző nélküli szuverenitásfogalmat használ) ma a partnerekkel való együttműködés képességében és abban áll, hogy megvédjük magunkat az ellenségekkel szemben. Bayer: i.m. 5. o.
[93] Vö. Zick: i.m. 331., 334. o.

meghatározott hatáskörök gyakorlása a meghatározott területeken és részletességgel.[94] A fentiek együttes alkalmazását vagy az állami osztott/együtt gyakorolt hatáskörök működését az alábbiakban lehet összegezni.

3.2.2. A *főhatalom* (állami szuverenitás belső oldala) kompetenciák összessége, és még mindig arról szól, hogy kié a végső döntés adott helyzet kezelésében, probléma eldöntésében, jogi kérdés megoldásában. E *kompetencia* tehát, mivel hatáskörök összessége, *megosztható*.[95] Itt *többrétegűséggel* állunk szemben. i) Vannak ugyanis olyan hatáskörök, amelyekben a nemzetállami hatáskörök főhatalomként (itt most önkényesen kiemelem a jogalkotást) kezelhetőek, másokban együtt kell működni a szupranacionális szervezettel,[96] megint mások esetében pedig a jogalkotás tartalma nemzetközi kötelezettségek által meghatározott. Nem szabad elfelejteni azonban, hogy ezeket a kötöttségeket az integrációban és a nemzetközi rezsimben részt vevő nemzetállam maga vállalja, önként, és a saját érdekét (is) figyelembe véve. ii) Ugyanakkor a jogalkotás egyik szinten sem a végső döntés, mert bírósági felülvizsgálat, közvetlen demokrácia igénybe vehető (az első hatásköri kérdés, a másik pedig az állami, a jog-, és a népszuverenitás alkotmányjogi kapcsolata által meghatározott). Az állami szuverenitás (főhatalom gyakorlása) tekintetében a fenti ii) pontban írt jellemző a nemzetállam szintjén nem okoz gondot, mert mindkét tevékenységet az állam végzi, a döntés neki számítható be;[97] a közvetlen demokrácia esetében pedig az eljárás az alkotmányjog (jogszuverenitás) által szabályozott. Az integrációs szervezetekben ez másként jeleni meg, és úgy tűnik, hogy végső soron a bíróságok (az EU-ban az EUB és jellemzően a nemzeti alkotmánybíróságok) közötti csatározásban jelenik meg, egyrészt az alkotmányoknak és az identitásnak az uniós alkotmánybíróságok általi felfogásával és alkalmazásával, illetve az egyes hatásköri szabályok értelmezésével összefüggésben. Mindezekből kiindulva az *alábbi következtetéseket* lehet levonni.

3.3. Alkotmányos identitás, hagyományok, mint az állami szuverenitás lehetséges tartalmi elemei

3.3.1. Ebben az összefüggésben *nem is biztos, hogy a végső döntés jogáról/főhatalomról szól a vita,*[98] hanem egyszerű *hatásköri elválasztásról van szó*, mivel az EU sajátos szupranacionális szervezet, nem minősül államnak, így állami szuverenitása sem lehet, szerveit a tagállamok hozzák létre, alkotják, azaz a főhatalmat jelentő egyes kompetenciákat a tagállamok meghatározott szervei együttesen gyakorolják. A probléma itt tehát nem a főhatalom kérdése, hanem az, hogy az egyes tagállami jellemzőket – tartalmi szempontból – a más tagállamok, a tagállami együttműködésben működő uniós szervek mennyiben képesek figyelembe venni. Amit figyelembe kellene venni, az egyrészt az *alkotmányos identitás, hagyomány lehetne*. Annak ellenére állítható ez, hogy nem igazán lehet tudni: mi képezi az államok alkotmányos identitását. Ugyanakkor ez is a mai viszonyokból fakadó képlékenység eredménye. *Gary J. Jacobson* szerint az alkotmány identitása egyrészt a szövegből, másrészt az azon alapuló gyakorlatból (értelmezés: a mindenkori körülményekhez való igazodás), harmadrészt a múltból, hagyományokból derül ki párbeszédes folyamaton keresztül. Az alkotmányos identitás tehát változhat, az csak akkor őrzi meg értelmét és alkalmazhatóságát,

[94] Az agresszió más kérdés.
[95] L. Kiss Jánosnál is. Kiss: i.m. 28. o.
[96] Az EU-ban – az EU szervei szerint is – a szuverenitás (nem jó fogalomhasználat; értsd: hatáskörök) együttes gyakorlásáról van szó. Vö. Az Alkotmányügyi Bizottság Jelentés az Európai Unió többszintű irányításának alkotmányos problémáiról [2012/2078(INI)] A7-0372/2013. 9. o. A cseh alkotmánybíróság is önkéntességről, megosztásról, együtt-gyakorlásról, és nem a szuverenitás korlátozásáról szólt.
[97] A belső szuverenitás egységes: az állam szervei nem külön-külön gyakorolják az államhatalmat, hanem azt az állam mint egységes szervezeti rendszer gyakorolja. Petrétei: i.m. 191. o.
[98] Ezzel ellentétben l. Chronowski: Szuverenitás az Európai Unióban. 348. o. Szerinte ugyanis nem egyértelmű, hogy ki hozza meg a végső döntést.

dc_1051_15

ha a tartalma tükrözi a társadalmi morálban és a gyakorlatban bekövetkezett jelentősebb változásokat. Az alkotmányos identitás alakításában tehát a bíróságoknak és a politikai döntéshozóknak van kiemelkedő szerepük.[99] Mindezt megelőzően azonban az alkotmányozó hatalomnak van jelentős szerepe. Egyetértve *Halász Ivánnak,* aki – *Michel Rosenfeldre* alapozva – megállapítja, hogy „az alkotmányos identitás meghatározásának három eleme van: kinek a nevében, illetve kinek címezve születik egy alkotmány, mit szeretne elérni, mit nyújt, végül hogyan, illetve mivel próbálja igazolni önmagát",[100] az alkotmányos identitás felfogható az alkotmány legfőbb jellemzőinek összességeként, az állam alkotmánya és a kultúrája közötti kapcsolatként, de megnyilvánulhat abban a kontextusban is, amelyben az alkotmány megszületik, és amelyben aztán érvényesül.[101]

Az alkotmányos hagyományokkal kapcsolatban identitásképző (és nemzeti kohéziót erősítő) elemeket keres és talál a magyar Alaptörvényben[102] *Kukorelli István* (keresztény értékek, nemzet mint közjogi fogalom, és a történelmi tradíciók),[103] *Trócsányi László* (a család védelme, a házasság fogalma, az állam és egyház viszonya, nemzeti kultúra védelme).[104] Ha azonban ezek az identitás és a hagyomány jellemzői és elemei, amelyek mindenesetre vitathatóak, akkor a határok meglelését ez még nehezebbé teszi, amin azonban a joggyakorlat az értelmező tevékenységével segíthet. *Goleczki* az alkotmányos identitás problémáját összekapcsolja a szuverenitással, ami nála a főhatalom megnyilvánulását jelenti. A lengyel alkotmánybíróság döntésére alapozva az alkotmányos identitás szerinte a szuverenitás olyan igénye, amely néhány területre, így az alapvető alkotmányi alapelvekre, emberi jogok védelmére vonatkozik, illetve az alkotmányos szuverenitás olyan forrása is, amely lehetővé teszi, hogy az állam az EU-ban az alkotmányi korlátai között vegyen részt. Ennek megfelelően a lengyel alkotmányos identitást a lengyel szuverén állam alapelvei tiszteletben tartása, a demokrácia, a jogállam, a szociális igazságosság, a gazdasági rend alapjait meghatározó alapelvek, az emberi méltóság tiszteletben tartása, alkotmányi jogok és szabadságok képezik.[105] Az alkotmányos identitás szerepét *Trócsányi László* is abban látja, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok hogyan magyarázzák a nemzeti alkotmányuk viszonyát az uniós joghoz, és példaként említi a német alkotmánybíróság véleményét, amely szerint az alkotmányos identitás „egy nép demokratikus önmeghatározásnak elidegeníthetetlen" része.[106] A német alkotmánybíróság a lisszaboni szerződéssel kapcsolatban utalt arra, hogy az uniós jog nemzeti jog feletti primátusa még mindig nem szabályozott explicit módon; az uniós jog szerinti azon kötelezettség, hogy a tagállamok – mint a szerződések urai – alkotmányozó hatalmát tiszteletben kell tartani, megfelel az alkotmány nem átruházható identitásának (GG 79. § (3) bekezdése[107]), és az ennek való megfelelést az alkotmánybíróság a hatáskörei

[99] Vö. Gary J. Jacobson: Az Alkotmányos identitás változásai. Fundamentum 2013. 1. sz. 7-10. o.

[100] Halász Iván: A közép európai alkotmányok születése és identitása (1989-2012). Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014., https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9575&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A 174. o.

[101] Halász: A közép európai alkotmányok születése és identitása (1989-2012). 173. o. L. ehhez Rosenfeld alkotmányos identitás modelljeit, magyarul: Halász: A közép európai alkotmányok születése és identitása (1989-2012). 175-176. o. Halász a munkájában az alkotmányok identitását vizsgálja a visegrádi államokban, azaz nem kifejezetten az alkotmányos identitás kérdését járja körül. Az alkotmányos identitás, amint az látható a fenti fogalomból, ugyanis tágabbnak tűnik, mint az alkotmányi identitás. A tartalmi(bb) meghatározás azonban még várat magára.

[102] Bővebben l. a kilencedik fejezetben.

[103] Kukorelli: i.m. 6. o.

[104] Trócsányi: i.m. 17., 32., 33., 58., 82. o.

[105] L. Goleczki: i.m. 2-6. o. Hivatkozza: a lengyel alkotmánybíróság a lisszaboni szerződésre vonatkozó, K 32/09, 24.11.2010. döntését. Goleczki: i.m. 6. o.

[106] Trócsányi: i.m. 19., 20. o. Hivatkozik a német alkotmánybíróság Lisszabon-határozatára.

[107] A GG 79. § (3) bekezdése értelmében nem megengedett az olyan alkotmánymódosítás, amely a szövetségi államnak tartományokra tagozódását, a tartományok részvételét a törvényhozásban, valamint az alaptörvény 1.

dc_1051_15

gyakorlása keretén belül fenntartja magának; az EU szuverén államok hosszú távú szövetsége, egyesülése.[108] Egy másik határozat szerint a német alkotmányos identitásnak a részét képezi az állampolgárok szabadsága az állam indokolás nélküli telekommunikációs adatkezelésétől, ami a GG szerint legfeljebb szigorúan kivételes esetekben lehet megengedhető.[109]
Másrészt az alkotmányos identitásból és hagyományból következően a *jogrendszerek pluralizmusa* – amely a közös hatáskörgyakorlás korlátja – lehetne még az a tényező, amit a tagállami együttműködésben működő uniós szerveknek figyelembe kellene venniük. Itt a tagállamok önkorlátozásának bizonyos elmosódó határáról lehet szó, azaz meghatározott ügyekben gyakoroljanak együtt hatalmat, és akkor nem az egyes állam hoz egyedül döntést, de vegyék figyelembe a saját jellemzőiket is.

3.3.2. Következésképpen nem lehet szó állami szuverenitáskorlátozásról; az identitás/hagyomány tiszteletben nem tartása ultra vires döntést okoz, amit az uniós jognak, a gyakorlatnak és a politikának[110] megfelelően kezelnie kell. A *főszabály* tehát az *lehetne*, hogy a döntéseket együttesen úgy kell meghozni, hogy az identitásban/hagyományban megjelenő pluralizmust tiszteletben kell tartani. *Ramses A. Wessel* rámutat arra, hogy a pluralizmus fogalmának használata miatt a nemzeti és a nemzetközi jogrendszerek közötti interakciókra nagyobb figyelem fordul, aminek az is következménye lehet, hogy a normák tartalmát (alkotmányi elvek közötti mérlegelés) fogják figyelembe venni.[111] Ez pedig maga az alkotmányos párbeszéd, ami arra is irányul, hogy megtalálja a fejlett demokráciák által vallott közös értékeket, illetve azokat érvényre is juttassa.
Az a *vita*, hogy itt „végső döntés jogáról/főhatalomról" vagy hatáskörmegosztásról van szó, illetőleg, hogy ha hatáskörmegosztás, akkor hol húzódnak azok a határok, amelyeket az együttműködés miatt és további folytatása érdekében figyelembe kell venni, valamint, hogy az alkotmányos identitás mit jelent, és meddig nyújt védelmet a nemzetállamoknak a „föderalizációval" szemben, vélhetően egészen addig *jelen lesz* ebben a formában,[112] *ameddig az integrációs szervezet folyamatos változásban van*.[113] Ennek feloldásához vagy legalábbis kezeléséhez pedig *elengedhetetlen* az *alkotmányos párbeszéd* gyakorlati megvalósulása az egyes bíróságok (nemzeti rendes, alkotmánybíróságok, EUB) között,[114] és annak hatása akár az elsődleges uniós jogra. Ezt a megfontolást lehet tapasztalni *Thymnél* is: a fúziós teória napi alkalmazása aktív párbeszédet jelent.[115] *Pernice* szerint pedig a Lisszaboni szerződés a két szint (EU – tagállam) közötti érdemi párbeszédet alapozott meg az alapjogok hatékony védelmi rendszere érdekében.[116] Ugyancsak ide tartozó példa az is, hogy sok nemzeti bíróság

---

és 20. cikkében foglalt alapelveket érinti, azaz az emberi méltóság védelme, az emberi jogok elismerése, az államhatalom alapjogi kötöttsége, a szövetségi államiság, a köztársasági államforma, a szociális államiság, a demokrácia elve, a népszuverenitás, a hatalommegosztás, a három hatalmi ág alkotmányhoz, valamint a végrehajtó és a bírói hatalom törvényekhez kötöttsége.

[108] Goleczki: i.m. 7. o. A határozat összegzését magyarul l. Bárd Petra: A német Szövetségi Alkotmánybíróság a lisszaboni szerződésről. Fundamentum 2009. 4. sz., Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés. Fundamentum 2011. 2. sz. 85. o.

[109] Halmai: Alkotmányos alkotmánysértés. 85. o.

[110] Hasonlóan l. Jakab András – Rigó Anett: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest 2007. 162. o., illetve Chalmers: i.m. 29.

[111] L. Ramses A. Wessel: Reconsidering the relationship between international and EU law: towards a content-based approach. In Enzo Cannizzaro – Paolo Palchetti – Ramses A. Wessel (eds.): International law as law of the European Union. Martinus Nijhoff Publishers, Meiden – Boston 2011.

[112] Azaz, hogy egészen szélsőséges álláspontok alakulnak ki vele kapcsolatban: van, kell, nincs; állami szuverenitásfogalommal, más szuverenitásfogalommal, más fogalmommal jelöljük-e.

[113] Vö. Vörös: i.m. 84. o.

[114] Ezeken kívül akár megemlíthető továbbá az új uniós jogállami keret is.

[115] Thym: i.m. 408. o.

[116] Pernice: i.m. 407. o.

dc_1051_15

a saját alkotmányát úgy értelmezte, hogy a szupremácia elvéből származó igénynek utat engedjen. *Maduro* hangsúlyozza, hogy e gyakorlat mutat rá az alkotmányos pluralizmus fontosságára: a bíróságok megváltoztatták a jogrendszerükkel kapcsolatos hozzáállásukat: azt a másik jogrendszer igényeihez igazítják.[117] *Thym* fúziós teóriája is ebbe az irányba mutat, azaz mind a nemzeti bíróságok, mind az EUB is figyelembe veszi az alkotmányos pluralizmust. Az persze más kérdés lesz, hogy konkrét esetben megfelelő választ adnak-e.[118] Az alkalmazkodás felismerése tapasztalható *Walkernél* is, aki viszont a potenciális súrlódásokat nem látja így megoldhatónak.[119] Hasonlóan vélekedik *Vincze Attila* is: a saját döntésen alapuló, kontrollált formában történő hatáskörök átengedésének az elmélete szerényen járul hozzá a gyakorlati problémák megoldásához.[120] E problémák azonban véleményem szerint nem is megoldhatóak addig, ameddig az integráció ebben a szakaszában van; a súrlódások aktív párbeszéddel enyhíthetők, oldhatók fel pillanatnyilag, hogy aztán a következő súrlódásnál újra megnyíljon a párbeszéd és a korrekció lehetősége.
Az alkotmányos identitásnak a párbeszéden keresztüli alakulása amiatt is fontos, mert *rámutat az alkotmányos párbeszéd létjogosultságára* is. „A nemzet saját alkotmányos identitásában foglalt törekvések nagy része olyan célokból és elvekből áll, amelyek más országokra is jellemzőek."[121] Az alkotmányos párbeszédet pedig éppen ez alapozhatja meg, és ez lesz az alapja a pluralizmus elve alkalmazásának is.[122]

3.4. Röviden a magyar vitáról és a folyamatok értékeléséről

A fentebb leírt folyamatok az említettekhez képest eltérő megítélést is nyerhetnek. Más megközelítést alkalmaz, és nem is az állami szuverenitásra helyezi a hangsúlyt, de mégis itt említendő a *Pokol Béla* által felsorolt – az alkotmányozó, alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom szabadságát korlátozó, felszámoló, és ilyen értelemben káros – tendenciák: nemzetközi emberi jogi bíráskodás, államok feletti alkotmányjogi szabályrendszer kialakulása, ezekre hivatkozva az alkotmánybíróság hatásköre bővítése, az alkotmánymódosító és alkotmányozó hatalomra globális alkotmány-tanácsadó szervek térnyerése. Ezzel szemben azonban felhozható egyrészt *Blutman László és szerzőtársai* kutatása, akik az együttműködő alkotmányosság fogalmával írják körül napjaink folyamatait: a nemzetközi együttműködés alapját a közös érdekek, célok, értékek, elvek képezik. Kimutatták továbbá, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a nemzetközi szerződések jellemzően igazoló érvként szerepelnek, azaz a kialakított értelmezést erősítik, alátámasztják, és csak kisebb mértékben jelennek meg az érvelést egyedül vagy másik érv mellett döntően alakító, konstitutív, illetve kiegészítő konstitutív érvként.[123] Mások, például *Bragyova András* a strasbourgi gyakorlatot a magyar alkotmányjog fontos és nélkülözhetetlen forrásának tekinti, és a felhasználásában az önkorlátozást hangsúlyozza, azaz, ha az Alkotmánybíróság el kíván térni az EJEB gyakorlatától, akkor alaposan meg kell indokolnia azt, hogy miért érzi a saját értelmezését helyesebbnek. *Sólyom László* szerint pedig – aki e folyamatot nem ítéli negatívnak – a nemzetközi bíróságok kötelező ítélkezése és a nemzetközi testületek állásfoglalásai egy európai alkotmányos konszenzus irányba hatnak. Kifejti azt is, hogy a Velencei Bizottságnak nem hatalma, hanem tekintélye van, véleményei soft law-ként

[117] Maduro: i.m. 13. o.
[118] Vö. Maduro: uo.
[119] Walker: i.m. 375., 376. o.
[120] Vincze: i.m. 369. o.
[121] Jacobson: i.m. 11. o.
[122] Hasonlóképpen l. Körtvélyesi Zsolt: Alkotmányosság a nemzeten túl: az alkotmányos identitás egy természetrajza. Fundamentum 2013. 1. sz. 117.o.
[123] Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar jogban. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014. 31., 435., 437. o.

dc_1051_15

hatnak, és jelentős legitimációs erővel rendelkeznek.[124] Ezt tovább erősíti az is, hogy – mint ahogyan arra *Paczolay Péter* (értékelés nélkül) rámutat – a Velencei Bizottság az elmúlt években túlment az alkotmányossági tanácsadó szerepén, és az állami törvényhozásnak az európai mércéknek való megfeleltetés és ennek értékelése irányába mozdul el.[125] Mindezeket összegezve *megállapítható*, hogy az interakciók, párbeszédek, inspirációk lehetőségének elutasítása, a benne rejlő fejlesztés és fejlődés kirekesztése az alkotmányos jogok univerzális igényének,[126] azaz annak elvetése, hogy léteznek – legalábbis az európai integrációkban – közös érdekek, célok, értékek, elvek.[127] A *Pokol Béla* által említettek – mint látható volt e pontban röviden vázolt véleményeken keresztül is, és láthatóvá lesz a következő fejezetekben – valós folyamatok. Nem biztos azonban, hogy az a helyes reakció, ha az alkotmányjog és az emberi jogok „globalizációjának", a többszintű alkotmányosságnak vagy együttműködésnek az előnyeit nem használjuk ki, hanem inkább ragaszkodunk a törvényhozó hatalom szabadságához. Eszerint a törvényhozó szabályozási megoldásait szűk körű és korlátozott érvekkel dolgozó alkotmánybíráskodásnak vetjük alá, amely egyrészt abban nyilvánul meg, hogy az több teret enged a közösségi érdekeknek az egyéni (individualisztikus) érdekek mellett, másrészt pedig abban, hogy az előbb említett megközelítés miatt megfelelő kritika – egyéni alapjogok érvényesítésének az igénye – nélkül fogadja el a rövid távú törvényhozás szempontjait.[128] E téma azonban már átvezet minket a magyar alkotmányos párbeszéd, az alkotmányellenes alkotmánymódosítások és a jogalkotási eljárás alkotmányossági felülvizsgálata témakörébe,[129] de mindezeket fontosnak gondoltam itt megjegyezni, mivel megmutatják azt a két ellentétes megközelítést, amely felfedezhető nemcsak a szakirodalomban, hanem az alkotmánybírósági döntésekben is, illetve táptalajul szolgálnak az állami szuverenitás „védelméhez", illetve az alább ismertetendő új állami szuverenitás koncepció elvetéséhez.

4. A kiszervezés

Az állami szuverenitással, az állam(i döntéshozatal) hatékonyságával összefüggő probléma a kiszervezés. Ami e kérdést – tehát az állami szuverenitás, azaz a főhatalom gyakorlása (döntéshozatal, állami kompetenciák) államon belüli kiszervezését illeti – az ezzel okozott problémát nem az állami szuverenitás esetleges korlátozásában[130] (ami mint láttuk fentebb, nem megfelelő megközelítés) látom, hanem abban, hogy azt megelőzte-e a *megfelelő (minőségi) jogalkotási tevékenység.* Ennek okai az alábbiak.

4.1. Ha az állam átengedi bizonyos hatáskörei gyakorlását nem állami szerveknek, azt (a nem korlátozott szuverenitású államokban[131]) saját döntése alapján, és – feltehetően – az előírt

[124] Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 30. o. A Velencei Bizottságról l. bővebben az első fejezet IV. 2.3.2. pontjában.

[125] Paczolay Péter: Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 82. o.

[126] Az EJEB gyakorlatával összefüggésben: A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 71. o.

[127] A nemzetközi joggal összefüggésben: Blutman – Csatlós – Schiffner: i.m. 31. o.

[128] A megoldásokat vö. Pokol: i.m. 77. o.

[129] L. a negyedik, a kilencedik és a tizedik fejezetet.

[130] Ellentétben Paczolayval. Vö. Paczolay: The new limits of sovereignty. General report of the public law session.

[131] Erről l. bővebben Thomas Risse: Governance under limited sovereignty. Paper Prepared for Marty Finnemore/Judith Goldstein (eds.), Back to Basics: Rethinking Power in the Contemporary World. Essays in

döntéshozatali eljárásban teszi (jogállam). Ez tehát *önkorlátozás*, a logikája ugyanaz, mint a „felfelé történő hatáskörátadásé", és semmiképpen nem tekinthető más általi állami szuverenitáskorlátozásnak.

4.2. Ha az állam átengedi bizonyos hatáskörei gyakorlását nem állami szerveknek, azt *csak úgy teheti*, hogy az alkotmány (jogszuverenitás) szabályait betartja, pontosabban figyelembe veszi a megfelelő felhatalmazás, a megfelelő jogforrási szint követelményeit, és az egyéb jogbiztonsági és alapjogi kellékeket, azaz megfelelő garanciákat épít a kiszervezésről szóló szabályozásba. (Pl. pontosan meghatározott hatáskörök és feladatok, felelősség, jogorvoslat, bírósági felülvizsgálat, a hatáskör bármikor történő visszavételének lehetősége, pl. az azzal való visszaélés gyanúja miatt, az ilyen magatartás üldözésének a kilátásba helyezése stb.). Ezek nélkül ugyanis az állami döntéshozatal nem lesz alkotmányos. Az államnak ugyanis az a kötelezettsége, hogy a feladatait ellássa, vagy az általa alkalmasnak vélt jogi személyekkel, szervezettekkel – az alkotmányi kötöttségek betartásával – elláttassa. Az állami feladatok kiszervezése tehát inkább jogalkotási, jogbiztonsági, adott esetben alapjogi probléma, nem pedig az állami szuverenitás korlátozásának vagy korlátozott voltának a kérdése. E tekintetben az állami szuverenitás abban a döntésben nyilvánul meg, hogy az állam kinek, milyen állami feladatot és hogyan ad át, és milyet tart meg magának.[132] Ez tehát jogalkotási kérdés. Az átadott kompetenciák gyakorlása – nemzeti szinten – is lehet együttgyakorolt (társ-jogalkotás) vagy „teljesen átengedett", azaz önszabályozás. Mindkettő esetében azonban kell lennie állami szabályozási keretnek.[133] A végrehajtás kiszervezése esetében, ami ugyancsak jogalkotási probléma (de a végrehajtás önmagában nem jogalkotási kérdés), az átengedésre vonatkozó szabályozásnak garanciákat kell kialakítania, és készen kell állnia azok kikényszerítésére is. A kérdés az lehet, hogy mely állami kompetencia nem szervezhető ki, lehet-e ilyen állami feladatot találni. Véleményem szerint lehet: valószínűleg a garanciákat biztosító szervezetrendszer, pl. sem az igazságszolgáltatás, sem annak alapvető tevékenysége, nem kiszervezhető az alkotmányos demokráciában. Ezt mindig az államnak kell ellátnia vagy annak ellátásában az államnak legalábbis tevékeny részt kell vállalnia. E kérdés eldöntésében az alkotmányok szabályai jelenthetik a kiindulópontot.
Emiatt *nem* érthető az az álláspont és félelem, hogy a kiszervezések esetében az *állami szuverenitás belső korlátozásáról van szó*, és hogy a hatékonyságnak (amit az állam a kiszervezésekkel kíván elérni) a demokrácia átadja a helyét.[134] Az állami döntéshozatalnak ugyanis mindig visszavezethetőnek kell lennie a népre, vagyis a hatékonyságra törekvéssel önmagában nincsen gond, ha ahhoz megfelelő garanciák társulnak.

4.3. E probléma tehát a *minőségi jogalkotással* van összefüggésben: megfelelően alátámasztott döntés van-e arról, hogy miért, kinek, hogyan szervezik ki a tevékenységet, és azt hogyan ellenőrzik.[135] A minőségi jogalkotás itt azonban nem állhat meg, a bíróságnak

---

Honor of Stephen D. Krasner Presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington DC, Sept. 1-5, 2010, file:///C:/Users/Gabor/Downloads/SSRN-id1642081.pdf.

[132] Ez utóbbi tekintetében pedig a hatáskört maga gyakorolja, önállóan azokkal a behatásokkal együtt, amelyekről fentebb szó volt.

[133] Erről bővebben l. Drinóczi Tímea: minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HvgOrac, Budapest 2010. 233-234. o.

[134] L. Paczolay összegzését. Paczolay: The new limits of sovereignty. General report of the public law session. 334. o.

[135] A tanácskozás által felvetett problémákra tehát a megfelelő jogalkotás a válasz, amire az állam egyébként is kötelezett. Vö. Paczolay összegzésével. Paczolay: The new limits of sovereignty. General report of the public law session. 335., 336. o.

dc_1051_15

(alkotmánybíróságnak)[136] készen kell állnia arra, hogy a nem tényeken alapuló, és a nem megfelelően előkészített és megtárgyalt[137] jogalkotási terméket akár emiatt is alkotmányellenesnek minősít. Ez pedig elvezet minket *az alkotmányos párbeszéd jogalkotási dimenziójához*,[138] illetve a bíróságok és a törvényhozók egymás közti tanulási folyamatához.

IV. Az állami szuverenitás – új megközelítésben

1. Az állami szuverenitás *kifejezi a „végső döntési" képességet*, de az változó nemzetközi kapcsolatok és az integráció világában e döntéseket nem az állam egyedül, hanem bizonyos esetben *másokkal együtt* hozza meg. A döntési potenciál tehát több helyen (szubnemzeti, nemzeti, szupranacionális és nemzetközi szinten), illetve több szereplővel jellemezhető. E döntések tere, kiterjedése tehát folyamatosan alakulóban, formálódásban van, amiben a *párbeszédnek fontos szerepe* és feladata van. A többrétegű rendszerekben a párbeszéden keresztül alakul ki a „társadalom" irányítása. Az integrációkban az együttműködés jelentősége a nem állami szintű hatáskörgyakorlásoknál nagyobb (hatáskörök együttgyakorlása), az át nem engedett nemzetállami szintű hatáskörgyakorlásnál pedig a döntéshozatal az együttműködés eredménye által (nemzetközi kötelezettségek, uniós szabályok, bírósági döntések) befolyásolt. Az államon belüli főhatalmat megtestesítő kompetenciák csökkennek, azok tartalma és gyakorlása meghatározott és befolyásolt, de az állam olyan kompetenciákat is gyakorolni tud, érdekeket érvényesíthet – másokkal közösen – amelyre korábban nem volt képes. Az állami szuverenitás egyik tartalmi elemét adó *főhatalom* tehát nem (így maga az állami szuverenitás fogalma sem) statikus, hanem *dinamikus*. Az állami szuverenitást tehát nem lehet akként felfogni, hogy az vagy van, vagy nincs, mivel az kompetenciák összessége, aminek bármilyen szinten történő aktív gyakorlása maga az állami szuverenitás kifejezése és gyakorlása. E megjelenés esetén pedig minden állam igényt tarthat arra, hogy a nemzetközi *közösség* más tagjai *elismerjék és tiszteletben tartsák* ezt az állami szuverenitást: az együttgyakorlás során az átruházott hatáskörökből fakadó korlátokat (ami megjelenhet az alkotmányos hagyományokban vagy identitásban, vagy pedig a jogrendszerek pluralizmusában is), az állam véleményét, álláspontját; a nem átruházott hatáskörökben pedig az állami döntés autonómiáját (ami tehát a többszintű együttműködés és az alkotmányos berendezkedés miatt már alapvetően befolyásolt). Ennek pedig oka az, hogy az állami szuverenitás dinamikus, megváltozott alakban van jelen, és ez különösen igaz a főhatalom (hatáskörök) gyakorlására is, amely együtt erősíti egymást a párbeszéd szükségességével.
Kiderült ugyanis, hogy a párbeszéd mindenütt jelen van és működik: a bírósági párbeszédben (migráció, inspiráció), az összehasonlító jog fontosságában (annak gyakorlása milyenségében), a jogalkotásban, a vélemények kérésében (utóbbi független a motivációtól). Egyik cselekvés sem minősül korlátozásnak, maximum önkorlátozásként értelmezhető, különösen amiatt, mert 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 szuverenitása tehát a *megosztott/együttgyakorolt hatáskörök*

[136] Vö. D. Tóth megoldási javaslatával. D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye. In Chronowski Nóra (szerk.): Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára. PAMA Könyvek 2008. 202. o. D. Tóth Balázs szerint az alkotmánynak kell meghatároznia, hogy mely kompetenciákat zár ki a magánosításból, illetve a bíróságok feladata lesz a határok megvonása.
[137] Ez tulajdonképpen a nép bevonása, és Paczolay által az összegzésben (i.m. 335. o.) felvetett legitimitás hiányra adott válasz.
[138] L. a tizedik fejezetben.

jellegében teljesedik ki az integrációkban/nemzetközi együttműködésekben; az államon belüli kiszervezéseknél pedig a megfelelő jogalkotási keret és garancia kiépítésében és abban, hogy az állam bármikor képes 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: a politikai felelősség a választásokon, az egyéb felelősségi formák, a független bíróság, az alkotmánybíráskodás stb.

2. A fentiek alapján tehát leírható az állami szuverenitás az alkotmányos demokráciában. Megállapítható, hogy az *állami szuverenitás fogalma létezik*, de a tradicionális tartalma nem tartható, a fogalmi elemei és így főbb jellemzői is átalakultak. Mindezeket figyelembe véve egyértelmű, hogy mindenképpen *új állami szuverenitás fogalom* kialakítására lenne szükség, illetve annak *új tartalmat és jellemzőket* kellene adni.
A mai állami szuverenitás *természetét* alapvetően a főhatalom gyakorlásának az új módja és szintjei határozzák meg. A mindkét irányba történő főhatalom, azaz hatáskör együtt-gyakorlás elemei és azok jellemzői az alábbiak. i) Az első lépés a hatáskör-„átadás": az állam másokkal együtt kívánja ellátni a feladatát, vagy azt mások által kívánja elláttatni, mert így hatékonyabb, jobb megoldásokhoz jut. ii) Mindennek a következmény az, hogy az állam meghatározott hatásköröket „együtt-gyakorol" másokkal, vagy a más általi gyakorlást jogi eszközökkel kontrollálja. iii) Az állam az esetleges integrációs hatásköri súrlódásokat aktív párbeszéddel oldja fel a következő súrlódás kialakulásáig, amikor is hasonlóan jár el. iv) Az állam a különféle hatáskörök 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 a konzultáció.[139] 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 leírása során fontos a *tényleges helyzet figyelembe vétele* is: az állami szuverenitást használják, arra hivatkoznak, azt gyakorolják, az abba beleértett hatalom létező. Az állami szuverenitás megnyilvánulási formája ma már inkább az alkudozás, a tárgyalás, az együttműködés, a párbeszéd, a nemzetközi közösség tagjaként a megérdemelt elismertség.[140] Mindezek szükségesek ahhoz, hogy a nemzetközi közösség tagjai az államot szuverénnek tekintsék, azaz aktív részvétel kell ahhoz, hogy az állami szuverenitás gyakorolható és „megvédhető" legyen. Az állami szuverenitás *forrását* az nép- és a jogszuverenitással való összefüggése és kölcsönös függősége jelenti.
Az állami szuverenitás tehát *státus, hatáskörök és* – a megjelenítés szintjén – *szimbólumok összessége.* Az állami szuverenitás 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

[139] L. az első és a tizedik fejezetet.
[140] Zick: i.m. 256. Ebben az összefüggésben pedig fel sem merül az, hogy az egyes alkotmánybíróságok szuverenitásvédő álláspontot tennének magukévá. L. pl. „Jóllehet a közösségi jog elsőbbségének erős, szuverenitás-központú korlátozásáról van szó, amely„európai" nézőpontból bírálható, az azonban tiszteletet érdemel, hogy a Trybunał Konstytucyjnya lehető leghamarabb világossá tette álláspontját." Fazekas Flóra: A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez az egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében (PhD Értekezés, Debrecen: 2009), http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/97185/4/ertekezes.pdf. Ha ugyanis az ilyen álláspont elfogadható lenne, akkor az állam (alkotmánybíróság, ami állami szerv) saját maga ellen (együtt-gyakorolt hatáskörök) védené magát.

egyenlőség alapján vesz részt. iv) A nemzetközi rezsimekben hatékonyan fellépni képes, erre részvételi lehetősége és képessége van, ami okán más államok az állam 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).

V. Összegzés

Az állami szuverenitás felfogásának a 21. századi integrációkban való részvételéből fakadó újszerűsége tehát a következő tényezőben ölthet testet: az állami szuverenitás felségjogok összessége, amely konkrét hatáskörökben jelenik meg; a nemzetközi rezsimekben való hatékony fellépés, részvétel képessége; pozitív és proaktív karakter. Az állami szuverenitás ilyen 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. Mivel az állami szuverenitás eme új fogalmának egyik jellemzője az együttműködés, e fejezetben kimutattam, hogy ebben az együttműködésben az alkotmányos párbeszédnek milyen szerepe lehet. A létező alkotmányos dialógusok pedig igazolni látszanak az állami szuverenitás fentiekben kifejtett új felfogását.

dc_1051_15

3. fejezet – Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás

Az eredetileg a common law államokból kiinduló, aztán metaforaként máshol is átvett *alkotmányos párbeszéd* lényege az egyes alkotmányi rendelkezések jelentéstartalmáról való döntés egy olyan folyamatban, amelyben több szereplő is részt vesz.[1] Ezek a szereplők a *törvényhozó hatalom*, amely a jogalkotó tevékenysége során értelmezi az alkotmányt és az alapjogokat, illetve az a szerv – amely lehet *alkotmánybíróság* (az ún. erős felülvizsgálati modellekben) vagy *bíróság* (az ún. puha felülvizsgálati modellekben) –, amely elbírálja, hogy a jogalkotói (és adott esetben jogalkalmazói) aktus az alkotmánynak megfelelő tartalmú-e, vagy annak megfelelő eljárási szabályok megtartásával jött-e létre. Az így kialakított tartalommal a törvényhozó hatalom vagy egyetért, vagy nem. A felülvizsgálati modelltől függően a bírósági döntést a *törvényhozó rendes jogalkotási eljárással felülbírálhatja*, így olyan tartalom tulajdonítható adott alapjognak, amelyet a parlament meghatároz, majd arról megint dönthet a bíróság az eléje kerülő konkrét eset kapcsán (puha felülvizsgálati modell); vagy az alkotmánybírói döntést (erős felülvizsgálati modell) a törvényhozó szervben megnyilvánuló politikai hatalom vagy *elfogadja*, vagy nem, és azt – ha lehetősége van rá – az *alkotmánymódosító hatalommal élve írja felül*. Ebben az esetben az alkotmány az alkotmánybíróság döntésében megnyilvánuló értelmezési tartalommal ellentétes, vagy annak meg nem felelő szövegszerű kiegészítést kap.

Az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodást végző szerv közötti kapcsolat *felveti a hatalommegosztás kérdését*,[2] azaz azt, hogy a két hatalmi tényező kapcsolata hogyan értelmezhető az alkotmányos demokráciában, különös tekintettel arra is, hogy a viszonyuk hasonlatosnak látszik ahhoz az alkotmányos párbeszédhez, amely a puha felülvizsgálati rendszerek sajátjának tűnik. Érdemes áttekinteni e modelleket annak érdekében, hogy megállapítást nyerjen: vajon ez a *hasonlatosság csak látszólagos-e*, és az egyikben sikeresnek minősülő megoldás („jelzés") vagy elméleti kategorizálás (jogi és politikai alkotmányosság szembeállítása) eredményre vezet, a másikban viszont *nem feltétlenül*. A két említett felülvizsgálati modell két eltérő (common law és kontinentális) jogrendszer[3] válasza az alkotmányosság és az alapjogvédelem biztosítására, de nem csak ezek a modellek léteznek. Ezért érdemes vizsgálni, hogy az új modellek hogyan és miért alakultak ki, amivel összefüggésben majd láthatóvá válik: a magyar alkotmánybíráskodás illeszkedik-e a kibontakozó trendekbe. E fejezetben ezekkel a kérdésekkel foglalkozom először, majd értelmezem a hatalommegosztást, pontosabban a *hatalmi ágak elválasztását az említett két hatalmi tényező vonatkozásában*. Igazolom, hogy bár az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodást végző szervek *nem* minősülnek *hatalmi ágnak*, a köztük levő kapcsolatot a hatalmi ágak elválasztása logikájának megfelelően indokolt felfogni, azaz azoknak 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 megvan a maga demokratikus *feltétele*.

---

[1] L. az első és a második fejezeteket.

[2] A magyar Alkotmánybíróság is hatalommegosztási kérdésként kezelte az alkotmányellenes alkotmánymódosítások ügyét. L. a 61/2011. (VII. 13.). AB határozatot.

[3] Az alkotmány és az alapjogok védelme érdekében tehát biztosítani kell a jogrendszer egységét, azaz azt, hogy abban ne legyenek alkotmányellenes vagy meghatározott elvekbe, nemzetközi vagy szupranacionális szabályokba ütköző jogi normák. Ezt az alkotmányos demokráciák a bírói felülvizsgálatnak nevezett modellekkel valósítják meg, amely tevékenység lényegében az alkotmánybíráskodásnak felel meg azzal kiegészülve, hogy olyan államokban is létezik, ahol nincsen írott alkotmány, vagy a szabályok, amelyekben a védendő értékek megfogalmazásra kerültek, nem alkotmányi szinten helyezkednek el, vagyis velük összefüggésben nem lehet alkotmánybíráskodásról beszélni.

dc_1051_15

I. Az alkotmányos párbeszéd és a felülvizsgálati modellek

Joel I Colón-Ríos a tradicionálisnak számító, és a fentebb már említett erős és puha felülvizsgálati modellek mellett – a gyakorlati tapasztalatok alapján – továbbiakat is nevesít, és javaslatot tesz egy kialakulóban lévő ötödik modellre is. A *puha alapstruktúra modellben* a végső szó – hasonlóképpen az egyszerű puha modellhez – a politikai döntéshozónál van; az *erős alapstruktúra modellben* pedig az alkotmányosságról való végső döntés megmarad a(z alkotmány)bírósági szervnél. Az új modell – a *konstitucionalista modell* – azonban alkotmánytani szempontból erősen vitatható megállapításokat is tartalmaz. Mindenesetre az áttekintésük hasznos amiatt is, hogy alapot nyújtanak magyar modell értelmezéséhez és értékeléséhez.

1. Az tradicionális felülvizsgálati modellek

1.1. A puha felülvizsgálati modell

1.1.1. Az alkotmánymódosító hatalom és alkotmánybíráskodás közötti játék *hasonlatosnak tűnik* a nemzetközösségi államoknak a törvények felülvizsgálatával kapcsolatos működéséhez és az ezt övező vitájához: a bíróság felülvizsgálhatja-e a törvények alkotmányosságát, amikor e lehetőség nincs kartális alkotmányban rögzítve vagy amiatt, mert az nem létezik az államban, vagy csak alkotmány alatti szinten kerül rögzítésre. Ha pedig vizsgálhatja, akkor azt milyen indok alapján teheti, és milyen következménye lehet az alkotmányellenességet vagy más illegitimitást okozó ok kimondásának, továbbá e deklarációnak milyen hatása lehet a törvényhozóra, azaz rá nézve kötelező-e. A hasonlatosság azonban csak *látszólagos*, mivel kizárólag az eredményt, azaz a felülbírálat lehetőségét nézi, az alkotmányos és politikai berendezkedés különböző jellemzőitől viszont eltekint. Ahogy erről már az első fejezetben volt szó, a kanadai, az új-zélandi és a brit intézményi változások eredményként a *jogszabályok* bíróságok által felülvizsgálhatóak, de véglegesen *nem semmisíthetőek meg*, a bíróság lényegében csak „jelez". Kanadában a hatálytalanító döntéssel kapcsolatban a jogalkotó megfontol, majd ha úgy látja jónak, felülbírálja a bírói döntést. Új-Zélandon a bíróság kötelezettsége a jogszabálynak az alapjoggal konzisztens értelmezését adni, és ha erre nem képes, az össze nem egyeztethető tartalmat kell alkalmaznia. A brit bíró „összeférhetetlenségi nyilatkozatot" tesz, amire a jogalkotó a belátása szerint vagy reagál, vagy nem. E modelleket az irodalom puha bírói felülvizsgálatnak (weak judicial review) nevezi.[4] A modellek hátterében lényegében a brit[5] parlamenti jogalkotási *szupremáciájának* elmélete[6] áll, amelynek lényege a következő: a parlament törvényhozó hatalma teljes és általános, az „uralkodó a parlamentben" elvileg korlátlan törvényalkotási kompetenciával rendelkezik. A törvényi jog nem sorolja fel részletesen a törvényhozási kompetenciákat, a parlamenttel kapcsolatos törvények nem konstituálják a törvényhozó hatalmat, a törvényhozó hatalom forrása a parlamenti szuverenitás elve, amely a parlamenti jogalkotó hatalom elsődlegességét garantálja. A parlament a jövőbeli parlamentek számára nem állapíthat meg jogalkotási

[4] Joel I Colón-Ríos e modellbe sorolja a 19. századi latin amerikai alkotmányokat is. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014. 146. o.

[5] A brit és az többi európai állam alkotmányos berendezkedéséről l. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana Hvg Orac Kiadó, Budapest 2007.

[6] A parlamenti szuverenitás kifejezés Dicey nyomán terjedt el, aki azonban megkülönböztette a politikai és a jogi szuverenitást. Politikai szempontból az ő felfogásában is a nép a szuverén, jogi szempontból viszont a „király/királynő a parlamentben". A parlamenti szuverenitás elve nem jelenti azt, hogy a parlament ne állna politikai kontroll alatt, mert ezt biztosítják egyrészt a periodikus választások, másrészt a kormányfő által kezdeményezhető feloszlatás. A parlamenti szuverenitás elve a törvényhozó hatalom forrására utal, és a parlamenti jogalkotás szupremáciájára. Vö. Eric Barendt: An Introduction to Constitutional Law. Oxford University Press, Oxford 1998. 211. o.

dc_1051_15

korlátot, bíróságok védik és értelmezik a parlamenti szupremácia elvét, a törvényeket nem bírálhatják felül. Ezt a logikát törte át tehát az Egyesült Királyság esetében a közösségi jog érvényesítése és az alapjogi törvény elfogadása.

1.1.2. *Stephen Gardbaum*[7] Kanada, Új-Zéland, az Egyesült Királyság, Ausztrália Fővárosi Terület és Ausztrália Viktória állam esetében olyan sajátos *új alkotmányosságról* beszél, amely az alkotmányos és a hagyományos parlamenti szupremácia között helyezkedik el. Ez az alkotmányos szupremáciától abban tér el, hogy a jogszabályok érvényességéről való végső döntés joga nem a bíróságé, hanem – ahogy fentebb és az első fejezetben látható volt – a törvényhozóé. A parlamenti szupremáciához képest pedig az a különbség, hogy van új, törvényi szinten elfogadott írott alapjogi katalógus, amely érvényesítése az alkotmányos felülvizsgálat jogával felruházott bíróságok feladata a már jelzett, korlátozott hatókörben. *Gardbaum* szerint az új modell átalakítja, újraosztja a bíróságok és a politikai hatalmi szereplők hatásköreit, és így hatékonyabbá teszi a jogvédelmet egyrészt oly módon, hogy növeli a bíróságok hatalmát (a parlamenti szupremácia modelljéhez képest), ugyanakkor azt csökkenti is (az alkotmányos szupremácia modelljéhez képest). Ez nagyobb egyensúlyt hoz létre a szereplők között, mivel egyiknek sem enged indokolatlanul nagy hatalmat. Mindezzel jobban érvényre juthat az alkotmányos demokrácia két alapkoncepciója: a demokratikus önkormányzás és az alkotmányos korlátok elve. E modellben elismerik mind a bírói, mind a parlamenti szupremácia előnyeit és hátrányait. Hasznosítják a bíróságoknak az alapjogokról szóló diskurzushoz való hozzájárulás képességét, illetve azt, hogy védelmet tudnak nyújtani az elégtelen szintű jogérvényesítéssel szemben. Ugyanakkor az új modell kiküszöböli az elégtelen szintű és túlzott mértékű bírósági jogvédelmet, de az utolsó szó jogát a törvényhozónál hagyja, amelyben megvalósulhat a demokratikus legitimáció, mivel így ellensúlyozzák a bírósági felülvizsgálat legitimációhiányát és többségellenes voltát.
Gardbaum köztes modelljével szemben *Richard Bellamy* teljes mértékben *elutasítja* az *alkotmányos szupremácia elvét*, amelyet ő – lényegében a brit (ahol nincsen írott alkotmány) és az egyesült államokbeli (ahol az alkotmánybíráskodást a bírói gyakorlat alakította ki) példákra hivatkozva – jogi alkotmányosságként ír le, és fenntartja az ezzel a modellel szembeni tradicionális érveket.[8] *Bellamy* amellett áll ki, hogy a demokratikus folyamatokban kikristályosodó (nép)akarat nagyobb legitimitással rendelkezik, és a pártok közötti nyílt verseny, illetve választás, a döntéshozatal során a többségi elv érvényesítése, a jogalkotásban és az alkotmányos keretek alakításába való egyenlő beleszólás lehetősége a bíróságokhoz képest a jogok védelmét is jobban szolgálja.[9] *Bellamy* azonban *nem alkotmányjogi alkotmányfogalmat használ*: nála az alkotmány maga a demokratikus eljárás, ami nem fogható fel alaptörvényként, vagy normaként, hanem az ellentétek feloldásának alapvető keretként szolgál, az alkotmányt tehát inkább a politikai, mintsem a jogrendszerrel kell azonosítani.[10] Ez felfogható egyfajta *politológiai-szociológiai alkotmányként* is, ahogyan azt *Petrétei József* összegzi.[11]

---

[7] Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 5., 6.,7., 13. o.
[8] L. a II. 1.2.3.3. pontban.
[9] L. Richard Bellamy: Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy. Cambridge University Press, 2007. 4.. 7., 259. o. Magyarul összegezve l. Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013. 3. sz. 52. o.
[10] Bellamy: i.m. 5. o. Megjegyzendő, hogy ez az alkotmányfogalom is elfogadható, csak akkor figyelembe kell venni azt a paradigmarendszert, amelybe e fogalomhasználat a vizsgálat tárgyát helyezi.
[11] „Politológiai-szociológiai értelemben az alkotmány az adott államban fennálló tényleges hatalmi viszonyok, erőcsoportok, és ezek hatásösszefüggéseinek rendszere, azaz a politikai erők hatalmi és döntési mechanizmusok formájában való megoszlása, függetlenül ezeknek a mechanizmusoknak a létrejöttétől és működésétől.” Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2009. 49. o.

dc_1051_15

1.2. Az erős felülvizsgálati modell

1.2.1. Az alkotmányellenes alkotmánymódosításra irányuló felülvizsgálat nyilván olyan államokban értelmezhető, ahol egyrészt van írott alkotmány, másrészt ez az alaptörvény az alkotmányos demokrácia jogállami és demokratikus alkotmánya. Ilyen államokban az alkotmányfelfogás általában az *alkotmányos szupremácia vagy jogi alkotmányosság* felfogását követi, azaz az alkotmányt – mint a jogszuverenitás legfőbb letéteményesét[12] – helyezi a középpontban olyan jogi dokumentumként, aminek feltétlen elsődlegességet kell tulajdonítani, és amivel ellentétes jogi normát elfogadni vagy gyakorlatot folytatni nem lehet. Ennek az érvényesülése felett az alkotmánybíráskodást végző szerv őrködik, amelynek az ilyen irányú tevékenysége már a kezdetektől azt a vitát váltotta ki, hogy adott államban a normák érvényességéről, alkotmányosságáról kié az utolsó szó. Ez a vita jelentősebb súlyúnak minősíthető azokban az államokban, ahol az alkotmányosság vagy az alkotmány védelmére különálló szerv nem került kifejezetten rögzítésre, hanem azt a rendes bíróságok végzik. Ebben az esetben ugyanis nincsen alkotmányi alapja a normák megsemmisítésének, az a bírósági gyakorlatban alakult ki. Következésképpen felmerül a többség-ellenes érv: hogyan jön ahhoz a nem választott, csak néhány tagból álló bíróság, hogy felülbírálja, adott esetben ne alkalmazza vagy megsemmisítse a népképviseleti szerv döntését. Hasonló vita bontakozik ki az alkotmánybíróságot konstituáló államok esetében is, de – eltekintve azoknak a véleményétől, akik a jogi alkotmányosságot mint intézményt utasítják el – e vita főként akkor erősödik fel, amikor az alkotmánymódosítások alkotmányosságáról van szó.

1.2.2. Az ilyen államokban az alkotmány védelme érdekében az alkotmánybíróság *megsemmisíti* az alkotmányellenes jogszabályokat, azaz a jogi norma érvényességét tekintve a törvényhozó hatalom és az alkotmánybíráskodást végző, a törvényhozót ellenőrző szerv közül ez utóbbié a végső szó. Ez nem zárja ki azt, hogy az alkotmánybíróságnak *egyéb* olyan *eszközei* is legyenek a hatásköri leírások között, amellyel konstruktív párbeszédet tud folytatni a törvényhozóval (mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, alkotmányos követelmények megfogalmazása, „tanácsadás", „jelzés") annak érdekében, hogy az alkotmány érvényre juthasson, azaz – az alkotmányos párbeszéd-elmélet terminológiájával élve – megtalálják a helyes alkotmányi tartalmat adott szabályozási megoldás esetén. A lényeg azonban az, hogy az alkotmánybíróság az alkotmánysértés bekövetkezésekor meg tudja semmisíteni, és meg is semmisíti a jogi normát. A két hatalom között *egyensúlyi helyzet áll fenn*, mivel az alkotmánybíróságnak maga az alkotmány adja a megsemmisítés lehetőségét, de e tevékenységnek az alkotmányon belül kell maradnia. E modelleket az irodalomban erős bírói felülvizsgálati modellnek (strong judicial review) hívják.[13] Az említett egyensúly akkor *bomlik meg*, amikor az alkotmánymódosító hatalom – ami szintén konstituált hatalom, és bizonyos értelemben a törvényhozó hatalom felett áll (az eljárási szabályok nehezítése következtében és amiatt, hogy ha a módosítás végbemegy, az köti a törvényhozó hatalmat) – sorozatosan felülbírálja az alkotmánybírósági döntéseket. Az ilyen permanens felülbírálatban megjelenő alkotmánymódosító akarat – ami politikailag adott helyen és időben megegyezhet az alkotmányozó hatalom akaratával – kikezdheti az adott alkotmányos rendszert, és azt pusztán módosítással – ami alkotmánytani szempontból nem azonosítható az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásával – megváltoztathatja.

[12] L. a második fejezetet.
[13] Colón-Ríos: i.m. 148. o.

2. Az erős és a puha alapstruktúra felülvizsgálati modellek

2.1. Az államok néha abban a helyzetben találták magukat, hogy olyan mechanizmusra volt szükségük, amellyel az alkotmányos rendszer egészét meg tudják védeni. Abban a rendszerben, ahol a bíróság rendelkezik a megsemmisítés jogával, és az alkotmány még *örökkévalósági klauzulát* is tartalmaz, az erős felülvizsgálati jogkör még erősebbé válik: kialakul az *erős alapstruktúra felülvizsgálat* (strong basic structure review). Az örökkévalósági klauzulával való védelem azonban egyébként alkotmánymódosítással kijátszható, ha az alkotmánymódosító először e klauzulát távolítja el, feltéve, ha az nincsen kifejezetten védve más alkotmányi rendelkezés által, mert ilyenkor először azt kell eltávolítani. Felvethető ugyanakkor, hogy az örökkévalósági klauzula eltávolítása új alkotmányt eredményez, amire viszont csak az alkotmányozó lehet feljogosítva. Ahol *nincsen kifejezett örökkévalósági klauzula*, a bírák maguknak vindikálhatják a jogot arra, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felett döntsenek azért, hogy az alkotmány védelme érdekében annak a törvényhozó hatalommal adott esetben megegyező alkotmánymódosító hatalom által szándékolt gyakori és alapvető módosításával szembeszálljanak. Ez eltörli a parlamenti szupremáciának az erős felülvizsgálati rendszerben megmaradt maradékát is, vagyis erre a modellre az ilyen rendszerű államok térhetnek át. Példaként India és Belize említendő.[14]

2.2. A *puha alapstruktúra felülvizsgálati modell Colón-Ríos* szerint azokban az államokban alakult ki, ahol a 19-20. században a puha modellről áttértek az erős felülvizsgálatra, és a 20-21. században pedig ezt cserélték le a puha alapstruktúra modellre. A modellben a *végső szó*, amelyet hatásköri szabályok megfogalmazásával az alkotmány is rögzít, az – alkotmánytani értelemben felfogott – alkotmányozó hatalomnál, vagyis a *népnél* van, amely megoldás így megszüntetheti az alkotmánymódosító hatalom korlátok nélküli megnyilvánulásának lehetőségeit. A bolíviai és az ecuadori alkotmányt alapul véve az ilyen alkotmányi hatásköri szabályok a következők: bizonyos alkotmányi elveket, alapjogokat, kötelezettségeket, garanciákat, az alkotmány szupremáciájára vonatkozó rendelkezéseket, az alkotmány módosítására vonatkozó szabályokat csak referendummal létrehozott alkotmányozó gyűléssel lehet megváltoztatni. Ha a gyűlés megalkotta az új alkotmányt vagy a radikális módosításokat, akkor azok elfogadásáról újabb referendumnak kell döntenie. *Colón-Ríos* a kolumbiai alkotmányt is ide tartozónak véli, ahol a bírói gyakorlat – miután megállapította, hogy az alkotmány nem tartalmaz örökkévalósági klauzulát – kimondta: az alkotmánymódosító hatalom nem fogadhat el olyan módosítást, amely alapvetően új alkotmány létrehozatalát jelentené, mert erre csak a nép alkotmányozó hatalmának van lehetősége a fentebb leírt eljárással.[15]

2.3. A *szuperkonstitucionalista megközelítésben* még az alkotmányozó hatalmat is kötnek bizonyos alapelvek és értékek. E kötöttség jogi értelemben értendő, azaz bíróság előtt kikényszeríthető. *Colón-Ríos* e véleményét[16] a latin amerikai államok tapasztalatara építve dolgozta ki. Utal Venezuelára, ahol 2006-ban kimondták: a nép alkotmányozó hatalma, mint minden más politikai hatalom, korlátok alá vetett, amely forrásai azok a jogok, amelyek az emberi lényben rejlenek és méltóságukból erednek. Erre alapozva azon a véleményen van, hogy szakítani kell azzal az elmélettel, amely az alkotmányozó hatalmat a néptől vezeti le, és át kell térni a szupranacionális normákból való levezetésre. Ez azt jelenti, hogy vannak olyan alapelvek, amelyekkel minden alkotmánynak rendelkeznie kell, és ha azok az alkotmányozás

[14] Cólon-Ríos: i.m. 153-155. o.
[15] Cólon-Ríos: i.m. 161. o.
[16] Colón-Ríos: i.m. 163-167. o.

dc_1051_15

során nem kerülnek be az alkotmányba, azt a bíróság kikényszerítheti, mivel a bíró az alkotmányozó hatalmat is jogi értelemben korlátozhatja. E modellben a végső szó joga visszatérne a bírósághoz.

3. A felülvizsgálati modellek implikációi és a következtetések

A fentebb részletesen bemutatott felülvizsgálati modellek leírása négy következtetés levonását engedi meg.

3.1. Az *erős felülvizsgálati modellben*, amennyiben *permanens felülbírálatban* megjelenő alkotmánymódosító akarat nyilvánul meg az alkotmánybíráskodással szemben, kérdésként merül fel, hogy ilyen esetben *mit tehet az alkotmánybíróság*. Az egyik megoldási lehetőség az *erős alapstruktúra modell felé történő elmozdulás*, a másik pedig a nem „hatásköri aktivista" magatartás,[17] amikor az alkotmánybíróság nem bírálja el az alkotmánymódosításokat, hanem – azok alkotmányos rendszerbe nem illeszkedése esetén – *pusztán „jelez"* az alkotmánymódosító hatalomnak. Utóbbi esetben az alkotmánybíróság a felülvizsgálati modellekben jelzett *tendenciával szemben* nem az erős alapstruktúra felé halad, hanem inkább a más jogrendszerben (common law) alkalmazott megoldás felé látszik elmozdulni.
Ha az alkotmánybíróság úgy dönt, hogy kifejezett hatásköri előírás hiánya miatt nem olvas ki magának hatáskört, nem értelmezi az alkotmányt aktivista módon, de a felmerülő alkotmányellenes alkotmánymódosításokra valamiképpen alkotmányjogi választ szeretne adni, akkor egyfajta alkotmányos párbeszédbe bocsátkozhat az alkotmánymódosító hatalommal. E párbeszédben *„jelezhet" vagy „rámutathat"* arra, hogy adott alkotmánymódosítás miért és hogyan ütközik az „az alkotmányosságba vetett hitbe",[18] esetleg bemutathatja, hogy milyen alkotmányos követelmények alkalmazhatóak, csakúgy, mint ahogyan azt a jogalkotó hatalommal való párbeszédben teszi.[19] Az alkotmánymódosító hatalom – mivel konstituált hatalomként egy szinten áll az alkotmánybírósággal[20] – 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 *következtetés* adódna: az egyik rákérdezne a párbeszéd hatékonyságára, a másik pedig felvetné, hogy amennyiben az alkotmánybíróság így járna el, az nem vetne-e fel párhuzamot a puha alkotmányossági felülvizsgálattal kapcsolatban, és ha igen, akkor az ottani tapasztalatoknak milyen alkalmazási lehetőségei lehetnek.

---

[17] Ennek több oka lehet: alkotmányelméleti (alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elválasztásának tagadása) és alkotmányjogi megfontolás (az alkotmány szövegének értelmezése) is az alapja lehet. Az alkotmányozó és -módosító hatalomról l. legújabban Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014., Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014., Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014., Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz. (megjelenés alatt). Korábbról l. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon … Közjogi Szemle 2010. 4. sz., Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz., Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz.

[18] Holló András alkotmánybírónak a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása.

[19] L. a tizedik fejezetet.

[20] L. az alábbi II. pontban.

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 alkotmánybírósági döntések folytonos felülbírálatával – a párbeszéd nem képes hatékonyan működni. Az alkotmánybíráskodás keretekből való kilépésének a megállapítása nehezebb: az alkotmánybírósági értelmezést kell interpretálni annak megállapításához, hogy erről van-e szó. Ilyen esetben a reakció lehet alkotmánymódosítás, amelynek azonban olyannak kell lennie, hogy az alkotmánybíróság 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 alkotmánybíróságainak 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, 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.[21]

3.2. A *parlamenti szupremácia és az alkotmányos szupremácia elveinek az éles szembenállása* csak az ilyen puha – különösen a brit – felülvizsgálati modellben értelmezhető. Az ezen alapuló kategóriákat – mint például a brit *Richard Bellamy* jogi és politikai alkotmányossága – véleményem szerint nem lehet egy az egyben a kontinentális jogrendszerű, elkülönült, és alkotmányban rögzített alkotmánybíróság, illetve a parlament hatalmára, továbbá alkotmányos gyakorlatára rávetíteni, és az állam alkotmányosságát ezekkel a kifejezésekkel leírni, mint ahogy azt *Antal Attila* tette. *Antal* ugyanis az 1990-2010 közötti szakaszt a jogi, míg a 2010-et követőt a politikai alkotmányosság kategóriával írta le. Utóbbi időszak elejét a politikai alkotmányosság elsöprő erejeként említi, és annak ellenére, hogy *Bellamy* deklaráltan eltérő alkotmányfogalmat használ, *Antal* a magyar politikai alkotmányosság iránti egyik igényként, vagy inkább annak megnyilvánulási formájaként tekint az írott, jogi értelemben felfogott „alkotmány politikai jellegének rehabilitálására", és arra az elgondolásra, hogy a „jog nem korlátozhatja a politikát."[22] A politikai alkotmányosság megnyilvánulását *Antal* az alkotmányrontó alkotmánymódosításokban, az Alkotmánybíróságot érintő változtatásokban (hatáskör korlátozás, szervezeti kérdések, Alaptörvényhez kötöttség, korábbi határozatok hatályon kívül helyezése, alkotmánybírósági döntések felülbírálata) látja. Értékelése szerint főleg a negyedik módosítást követően kialakult az „Alaptörvénynek a politikai alkotmányon alapuló karaktere".[23] *Antal* tehát – mivel a jogi értelemben felfogott alkotmányt értékelte a politikai-szociológiai értelemben felfogott alkotmány jellemzői leírására szolgáló politikai alkotmányosság kategóriával – kilép a *Bellamy* által lefektetett kontextusból. Szerző értékelése ott is vitathatónak tűnik, ahol megoldási javaslatot nyújt a kialakult magyar helyzetre vonatkozóan, és meghatározza: a két felfogás (jogi és politikai alkotmányosság) létezik hazánkban, és „csakis együtt alakíthatnak ki egy egészséges közjogi

[21] Bővebben l. Colón Riós: i.m. A megállapítások magyar rebdszerre vonatkoztatását l. a kilencedik fejezetben.
[22] Antal: i.m. 58. o.
[23] Antal: i.m. 62. o.

dc_1051_15

és politikai kultúrát".[24] Ezzel *Antal* a 2010 óta eltelt alkotmányjogi változásokat *Bellamy* vitatható, de a maga rendszerében védhető megállapításaival magyarázza és lényegében legitimálja anélkül, hogy vizsgálná *Bellamy* politikai alkotmányossága biztosítékai megvalósulását is. *Bellamynál* ugyanis nagy szerepe van a versengő választásnak, amivel kapcsolatban a magyar megvalósulás 2014-ben legalábbis kétséges volt,[25] illetve az érdemi részvételnek a jogalkotási[26] és az alkotmányozási eljárásban,[27] amivel kapcsolatban is jelentős hiányosságokat lehet Magyarországgal összefüggésben tapasztalni. Ha a magyar Alaptörvényt és az alkotmányos gyakorlatot valamilyen kategóriával jellemezni szeretnénk, nem ajánlatos *Bellamynak* a maga rendszerében igazolható politikai alkotmányosság kategóriáját használni, mert ahhoz a téves feltevéshez vezet, hogy annak jellemzői hazánkban is érvényesnek tekinthetőek. Különösen akkor, ha ezt a kategorizálást a kellő kritikai hozzáállás nélkül mások is átveszik.[28] *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.

3.3. Figyelemmel arra, hogy a puha alapstruktúra felülvizsgálati modellt alkalmazó államok az úgynevezett visszaéléses alkotmányozással jellemzett államok közé tartoznak,[29] felmerül a kérdés, hogy az *alkotmánymódosítás* ilyen *erős megkötése*, illetve az alkotmányozó hatalomhoz való utalása milyen megfontolásokon alapszik: a demokratikus alkotmányosság vagy a meglévő, nem feltétlenül demokratikusan működő politikai hatalmi rend fenntartását célozza. E kérdést *Colón-Ríos* nem tette fel, mivel az alapvető törekvése az volt, hogy a felülvizsgálati modelleket bemutassa és felvesse egy új modell, a szuperkonstitucionalista megközelítés kialakulásának lehetőségét. *Colón-Ríos* a puha alapstruktúra felülvizsgálati modellel kapcsolatban azt sem vizsgálta, hogy a referendummal létrehozott gyűlés – a szabályozottsága okán – nem lesz extrakonstitucionális, vagyis alkotmányon kívüli. Emiatt az ilyen alkotmányozónak nevezett gyűlés megnyilvánulása – alkotmánytani szempontból – nem alkotmányozó, hanem pusztán alkotmánymódosító hatalomként értelmezhető. E modell tehát az alkotmánymódosításnak az eljárási szabályait meglehetősen nehézzé, és az alkotmányt rigiddé teszi, amelynek az értelme az alkotmányos demokráciában megkérdőjelezhető, a Landau által bemutatott visszaéléses, hibrid rendszerekben viszont logikus szabályozási megoldásnak tűnik.

---

[24] Antal: i.m. 66. o.

[25] L. a nyolcadik fejezetet.

[26] L. a tizedik fejezetet.

[27] L. a negyedik fejezetet.

[28] L. Erdős Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 310-312. o., Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014. 239. o., 247. o.

[29] David Landau a visszaéléses alkotmányozás kifejezést arra a jelenségre használja, amikor a politikai hatalom az alkotmány által nyújtott lehetőségeket – pl. alkotmánymódosításokat – a demokratikus rend erodálására használja fel annak érdekében, hogy a saját maga elmozdítását megnehezítse, továbbá a bíróságokat a saját politikáját támogatókkal töltse fel, a bíróságokat és más demokratikus ellenőrző intézmények munkáját ellehetetlenítse. A létrejövő új hibrid modell nem teljesen autoriter, továbbra is tartanak választásokat, bár az ellenzék a választások során jelentős hátrányban van, az államberendezkedés ugyanakkor a változtatásokat követően kevésbé demokratikussá válik, mint korábban volt. Azt a helyzetet, amit az ilyen visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás rendszer-átalakításként eredményez, valójában igen nehéz megváltoztatni, mivel a szóba jövő és a nemzetközi vagy az összehasonlító jogban megtalálható demokratikus védelmi mechanizmusok nagymértékben hatástalanok, mert a demokratikus intézményrendszer lebontása alkotmányos eszközökkel zajlik, és a folyamata során nehéz bármilyen jog- vagy alkotmánysértést igazolni. Vö. 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. L. bővebben a kilencedik fejezetet.

3.4. A *szuperkonstitucionalista modellben nem világos*, hogy ha valóban az alkotmányozó hatalom nyilvánul meg, milyen és ki által konstituált bíróságnak lehetne az alapelvek létéről vagy nem létéről döntenie. *Colón-Ríos* valószínűleg nem vette figyelembe, hogy a modellje minden bizonnyal csak azokban az államokban lehetne új modell, ahol az alkotmány lényeges megváltoztatására (ezzel összefüggésben lényegében új alkotmány alkotására) az alkotmányban nevesített eljárással és a nép közreműködésével kerülhet sor, mert ilyenkor lényegében nem eredeti az alkotmányozó hatalom. A nem eredeti hatalomnak pedig a meglévő keretek között kell tevékenykednie, vagyis a bírósági felülvizsgálat értelmezhető. Ez a felülvizsgálat azonban nem az alkotmányozó hatalmat vizsgálja, a követelményrendszer nem azt köti.

II. Az alkotmányos párbeszéd a konstituált hatalmak (alkotmánymódosító, törvényhozó hatalom és alkotmánybíráskodás) között

Az a tétel, hogy az alkotmányos demokráciában a hatalommegosztás elvének érvényesülnie kell, nem újdonság.[30] Ez a vizsgált téma tekintetében azt jelenti, hogy nem létezhet olyan hatalmi tényezőként szereplő alkotmányos szerv, amelyet valamely hatalmi tényezőként szereplő másik alkotmányos szerv nem ellenőriz, vagy amely túlhatalmat gyakorol. E megállapítás indokolttá teszi néhány kifejezés közelebbi meghatározását.

1. A konstituált hatalmak a hatalommegosztás rendszerében

1.1. A hatalmi ágak és a hatalmi tényezőként szereplő alkotmányos szervek

1.1.1. A *túlhatalom* az alkotmányos demokráciában értelemszerűen nem megengedett. A hatalommegosztásnak az alkotmányos demokráciában alkalmazott tana szerint egyrészt „[a] hatalommegosztás elvének megfelelően a *hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák*, érdemben *korlátozzák"*.[31] Másrészt meghatározásra kerül az igény, hogy a hatalommegosztás több szinten értelmezendő, vagyis, az államhatalmi ágak elválasztása nem elegendő, hanem különféle egyéb modellek alakulnak ki. Ezek közül az egyik a konstitucionális szinten megvalósuló hatalommegosztás, amely azt törekszik megakadályozni, hogy a törvényhozó, az alkotmánymódosító és az alkotmányozó hatalom egybecsússzon.[32] Az alkotmány/alapjogok védelme érdekében pedig létrejön az alkotmánybíráskodás/bírói felülvizsgálat intézménye, amely ellensúlyt teremt a jogi normákat megalkotó hatalmakkal, vagy hatalmi tényezőkkel szemben. Ebből az következik, hogy a hatalmi tényezők, a konstituált hatalmak tekintetében is olyan követelményeket kell felállítani, mint a hatalmi ágak vonatkozásában. Ehhez azonban meg kell határozni, hogy mit értünk hatalmi ág és hatalmi tényező alatt.

1.1.2. A magyar irodalomban dogmatikai igénnyel eddig *Petrétei József* határozta meg, hogy mit is lehet *hatalmi ág* alatt érteni. Véleménye szerint „a hatalmi ág esetében a hatáskörök homogén csoportjának *önállónak*, továbbá kiemelkedő és meghatározó *hatáskiváltásra alkalmasnak* kell lennie, vagyis olyannak, amelyek az *állam alapvető*, illetve legjelentősebb *funkcióinak ellátását és gyakorlását* teszik lehetővé. A *hatalmi ág* tehát *funkcióvonatkoztatott*,

[30] Nem célom a hatalommegosztásra vonatkozó gazdag szakirodalmat feldolgozni, azt csak az alkotmányos párbeszéd szempontjából vizsgálom, és azt Petrétei József alkotmánytanára, illetve Hübner Mendes írására alapozva gondolom tovább. Jelzem azonban az itt kidolgozott gondolatmenettel ütköző számomra lényegesnek tűnő, legújabb magyar szakirodalmi megfontolásokat.

[31] Petrétei József: A köztársasági elnök a kormányzati rendszerben. 9. o., kiemelés az eredeti szövegben.

[32] Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 164. o.

ezért az egyes *hatalmi ágak kialakításának feltétele* a *funkcionális*, a *szervezeti* és a *személyi* értelemben vett *elhatárolás*. Eszerint az állami alaptevékenységek köréből meghatározott *funkciót* – mint a tevékenység tartalmi kritériumok szerint megállapított fő irányát – meghatározott állami *szervhez* konkrét feladat- és hatáskörök formájában rendelik hozzá, és az összeférhetetlenséggel (inkompatibilitás) biztosítják a perszonális elválasztást, vagyis azt, hogy ugyanazok a *személyek* ne gyakorolhassák a különböző – államhatalmi ágnak minősülő – állami szervek feladat- és hatáskörét. A hatalmi ágak elválasztása nemcsak azt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is, hogy a *demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs*: a demokratikus államszervezetnek éppen az a lényege, hogy különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. A hatalommegosztás elvének megfelelően a *hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák*, érdemben *korlátozzák"*.[33] Hatalmi ágnak minősül tehát a törvényhozó, végrehajtó és a bírói hatalom.[34] E meghatározás nem azt jelenti azonban, hogy több hatalmi tényező (állami tényezők: pl. az államfő, alkotmánybíróság, ombudsman, társadalmi hatalmi tényező: pl. a média) ne létezne az alkotmányos demokráciában, hanem azt juttatja kifejezésre, hogy alapvető állami feladatokat ez a három hatalom lát el.

1.1.3. Az alkotmánymódosító hatalom nem minősül hatalmi ágnak, ahogyan az alkotmánybíráskodást végző szerv sem, hanem csak mint hatalmi tényezők vannak jelen az alkotmányos demokráciában. Ennek oka, hogy egyik sem rendelkezik a hatalmi ág fentebb leírt jellemzőivel: az alapfunkcióra irányuló jelleggel, továbbá a szervezeti és személyi elkülönültséggel.
Az egyes hatalmi ágak tevékenységét meghatározott *alkotmányos szervek* látják el. Az alkotmányos szerveknek a léte, státusa, lényeges feladat- és hatáskörük közvetlenül az alkotmányból adódik. Azok alapvetően nincsenek más állami szervnek alárendelve, az alkotmányos berendezkedésben azonos (legfőbb) rangot foglalnak el, és a legfőbb állami irányításban vesznek részt, létükön és funkciójukon keresztül együtt fejezik ki és alakítják az állam lényegét.[35] Ebből következően – szervi tekintetben – a törvényhozó hatalom letéteményese a parlament, amely – az adott alkotmányi szabályozástól függően – bizonyos egyéb feltételek fennállása esetén gyakorolja az *alkotmánymódosító hatalmat* is, adott esetben mással (pl. a néppel) együtt. Tehát sem a szervezeti, sem a személyi elkülönülés nem figyelhető meg, sőt a funkcionális elhatárolás sem valósul meg, mivel az alkotmánymódosítás is lényegében normaalkotó tevékenység. Az alkotmányi szabályokból következően az *alkotmánybíróság* szervezetileg része lehet a bírói hatalomnak, és kialakítható különálló szervként is. Utóbbi esetben a bírói hatalmi ágnak értelemszerűen nem része, vagyis egyfajta szervezeti és személyi elhatárolás megfigyelhető. Ugyanakkor, hatásköreit tekintve viszont minden esetben inkább a jogalkotó (akár törvényhozói, akár végrehajtói minőségben eljáró) hatalmi ágakhoz kapcsolódik, amiatt hogy jogosult a jogi normát megsemmisíteni. Ezen nem változtat az sem, hogy a rendes bírói döntéseket is felülvizsgálhatja, mivel az alkotmánybíróságok létrehozatalának indoka az alkotmány védelme azzal, hogy megsemmisítési jogot kap az olyan aktusok felett, amelyek az alkotmányba ütköznek, vagyis negatív értelemben végez jogalkotást. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy azokban a hatáskörben, amikor a testület bírói döntéssel kapcsolatban jár el, egyfajta bíráskodási tevékenységet tulajdonítsunk neki, de ekkor is szem előtt kell tartani, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányt alkalmazza és normakontrollt lát el, ami miatt valószínűleg

[33] L. Petrétei József: A köztársasági elnök a kormányzati rendszerben. Kézirat, 2015. 9. o. (Kiemelés az eredeti szövegben.)
[34] Az alkotmányozó hatalom nem hatalmi ág, mivel az alkotmányon kívüli hatalom.
[35] Bővebben l. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 271. o.

dc_1051_15

sohasem lehet a testület tevékenysége egészét bírósági hatalmi ági tevékenységként jellemezni.[36]

1.2. Az alkotmányozó hatalom és a konstituált hatalmak (alkotmánymódosító hatalom, törvényhozó hatalom és alkotmánybíráskodás)

Az *alkotmányos szerveket* – tehát pl. az alkotmánymódosító hatalommal (adott esetben részben) felruházott parlamentet, és az alkotmánybíráskodó szervet – az eredeti alkotmányozó hatalom hozza létre az alkotmányozás során, vagyis azok létrehozott, konstituált hatalmak.

1.2.1. Az alkotmánymódosító, a törvényhozó hatalom és az alkotmánybíráskodás egymáshoz való viszonya

Az *alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom* – mind elméleti szempontból, az alkotmányozó hatalom főbb jellemzői miatt,[37] mind a gyakorlati szabályozás okán[38] is – egymástól elkülönült hatalmak: míg az első eredeti, a másik származékos, és ez utóbbi, mint létrehozott hatalom, kénytelen az alkotmányozó hatalom által megállapított alkotmány keretei között tevékenykedni. Az alkotmánymódosító hatalom tehát csak e korlátok között nyilvánulhat meg alkotmányosan.

Elméleti szempontból az alkotmányozó hatalom olyan politikai hatalom, amely originális, független, az alkotmányt normatív erővel létre tudja hozni a saját maga által meghatározott eljárásban. A demokratikus alkotmányozó hatalomnak egyetlen célja van, az alkotmány létrehozatala. E hatalom alanya a nép, megnyilvánulási formája azonban számos lehet, azaz a konkrét eljárást eltérő módon lehet lefolytatni, a demokratikus alkotmány létrehozatala azonban csak plurális, demokratikus eljárás során és tartalom megtartásával történhet meg.[39]

Az alkotmányozó hatalommal szemben jogilag kikényszeríthető korlát nem állítható, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének kötöttségei. Ha e kötöttségeit nem tartja be, akkor annak politikai következményei lehetnek, különösen a nemzetközi kapcsolatokban, vagy már az újonnan létrehozott alkotmányos rendszerben alkotott jogi normák tekintetében (ideértve az alkotmányi szabályokat is), amennyiben azok érvényesíthető nemzetközi egyezményt sértenek. E jogi kontroll azonban nem általános, absztrakt, nem az alkotmány egészére vonatkozik, hanem egyedi esetet és – legfontosabb tényezőként említendő – utólag[40] dönt el.[41]

---

[36] Emiatt nem lehet egyetérteni Csink Lóránt magyar Alkotmánybíróságot érintő értékelésével, aki szerint „[a]z a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé az alkotmányjogi panasz vált, azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság döntően a bíráskodó hatalmi ág tevékenységi körébe tartozó feladatokat lát el". Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014. 138. o. E megállapítást az Alkotmánybíróság honlapján található statisztikai adatok sem támasztják alá akkor sem, ha a bírói döntést kifogásoló ügyek száma növekedést, míg a normakontrollt kérő ügyek száma nagyobb csökkenést mutat (http://www.mkab.hu/dokumentumok/statisztika). Ehhez képest Stumpf István szerint a testület tevékenységének a súlypontja a jogalkalmazás felülvizsgálata lett, ami pedig ismét nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a bíráskodó hatalmi ág tevékenységi körébe tartozó feladatokat látna el. Vö. Stumpf: i.m. 219. o.

[37] Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 49., 57., 59. o.

[38] Bővebb kifejtést l. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon … Közjogi Szemle 2010. 4. sz. 4-6. o.

[39] L. a kilencedik fejezetet.

[40] Az alkotmányozó hatalom eredeti volta és az említett utólagosság miatt vitatható Gárdos-Orosz Fruzsinának az a véleménye, hogy „[a]z alkotmányozó hatalom nem élvez teljes mentességet, továbbá nem független a konstituált államtól és jogtól sem". (Gárdos-Orosz: i.m. 174. o.) Az ő nézőpontja egyébként sem tisztán alkotmányjogi, hanem inkább jogelméleti nézőpontot követ, így megállapításai a tisztán alkotmányjogi megközelítés számára homályosnak tűnhetnek. Így alkotmányjogi értelemben, és alkotmányjogi intézmények gyakorlati megvalósulását értelmezve nehezen érthető az a megfontolása, miszerint „nem feltétlenül kap minden alkotmányos rendelkezés alkotmányos rangot normatív szempontból akkor, ha jogi szférába tartozó érvelési, igazolás elvek mentén gondolkodunk, és nem fogadjuk el a politikai mechanizmusok többségi akaraton,

dc_1051_15

Az alkotmánymódosító hatalom nem eredeti hatalom, mert annak gyakorlásáról az alkotmányok rendelkeznek, és nem azonosítják – azt alkotmánytani szempontból nem is tehetik – az alkotmányozó hatalommal.
Az eredeti alkotmányozó hatalomról az írott alkotmányok jellemezően nem rendelkeznek, a módosító hatalmat pedig – az örökkévalósági klauzulák betartásának kötelezettségén túl – számos *kompetencia- és eljárási normákkal*, illetve *technikákkal szabályozzák*, azaz lényegében korlátozzák. Ilyenként említhetők a következők: időben egymást követő parlamentek jóváhagyása, kamarák differenciált részvétele és minősített többsége, parlamenti döntés és népszavazás, formai korlátok (alkotmánymódosításként kell megjelölni az ilyen célú javaslatot), egyes alkotmányi szabályok tekintetében megkövetelt nehezített eljárási követelmények betartása, időszakosan kizárt alkotmánymódosítások. E szabályok azért kerülnek meghatározásra, hogy az alkotmány alkalmazkodni tudjon a változásokhoz, illetve azért, hogy jelezze: az alkotmányt nem lehet – még a keretei betartása esetén sem – egyszerű törvényhozási többséggel módosítani, valamint amiatt, mert nem-alkotmányozó hatalommal nem lehet új alkotmányt létrehozni.
A nehézséget annak eldöntése jelenti, hogy az alkotmány mikortól minősül újnak, azaz egy olyan új állami alapnak, amely elfogadásához az eredeti hatalomnak kellene megnyilvánulnia. Lényegében ez a fókusza az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatáról szóló vitának, mivel az alkotmány védelme az *alkotmánybíráskodás* feladata, amely ugyancsak e keretek között tevékenykedhet, ideértve az alkotmányértelmező tevékenységét is. Ennek ugyanis az alkotmány keretein belül kell maradnia, de e kereten belül lehet aktivistább, vagy inkább szövegkötött gyakorlatot folytató. E két konstituált hatalom közül tehát látszólag egyik sem „erősebb" a másiknál, és nem áll fenn az a helyzet, ami az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom között fennáll. A *törvényhozó hatalom* ugyanis szintén konstituált hatalom, amelyet az alkotmányos demokráciában a parlamentek – mint népképviseleti szervek – látnak el. Látható volt fentebb, hogy az alkotmánymódosító hatalom, mivel az képes az alkotmányt is módosítani, bizonyos értelemben a törvényhozó hatalom felett áll, mert az aktusával a törvényhozó hatalom által betartandó keretet változtatja meg. E keret fenntartásán pedig a törvényhozó hatalom aktusaival szemben az alkotmánybíróság őrködik, vagyis a köztük lévő interakcióban az alkotmánybíróság a megsemmisítésre irányuló jogosítványa miatt az erősebb. Alkotmányos párbeszéd közöttük az alkotmány jelentéstartamának kibontásában jelentkezhet, amely során az alkotmánybíróság több hatáskörét vagy eszközét is gyakorolhatja.[42]

1.2.2. Az alkotmányozó hatalom és alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése elleni érvek cáfolata

---

hatalmon alapuló döntéselvűségét (decizionalizmus)". (Gárdos-Orosz: i.m. 170. o.) Értelmezési gondot okoz az előbb idézett és mentességre vonatkozó véleménye is, aminek az alapja az, hogy nem választja szét az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat, emiatt juthat olyan következtetésekre, miszerint: ha az alkotmánybíráskodást végző szerv értelmezésével nem elégedett az alkotmányozó hatalom, akkor alkotmánymódosítással megváltoztathatja az alkotmányba foglalt normát. (Gárdos-Orosz: i.m. 174. o.) Ez ellenkezik azzal a már fentebb rögzített megfontolással, miszerint az alkotmányozó hatalom egyetlen célja az alkotmány megalkotása, vagyis nem létezhet permanensen megnyilvánuló alkotmányozás, ami viszont Gárdos-Orosz elképzeléséből következne. Mindezekről bővebben l. a kilencedik fejezetet.

[41] L. erre példaként az Emberi Jogok Európai Bíróságának alkotmányi szabályokra vonatkozó döntéseit. L. pl. Zsugyó Virág: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kontrollja az alkotmányok felett. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 131-144. o.

[42] L. az I. 1.2.2 pontot.

dc_1051_15

A magyar szakirodalom nem egységes abban, hogy hogyan közelítsen elméleti szempontból az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalomhoz.[43] Eddig *Szente Zoltán* szedte össze szinte teljes körűen és próbálta meg cáfolni azokat a megfontolásokat, amelyek véleménye szerint igazolják azokat az érveit, miszerint az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom nem választható szét.[44] Az alábbiakban ezeket az érveket veszem sorra és kísérlem meg cáfolni, azt igazolandó, hogy a két hatalom szétválasztása alkotmánytanilag megalapozottabb és logikusabb eredményre vezet, mint az egységességének felfogása.

Az egyik érv az alkotmányellenes alkotmánymódosítás léte ellen, hogy az alkotmánymódosítási eljárás szabályai valójában az alkotmánymódosító hatalom *gyakorlásának a feltételei, és nem a korlátai*, a be nem tartás következménye nem ultra vires döntés, hanem egy nem érvényes módosítás.[45] Ha azonban létrejön egy nem érvényes módosítás, akkor annak az ilyen értékeléséről – érvényes, vagy nem érvényes – valamilyen szervnek döntenie kell, a felülvizsgálatot nem kerülhetjük el. Megjegyzendő, hogy a „gyakorlás feltétele" máshonnak közelítve – annak a szemszögéből, aki azt a feltételt meghatározta: az alkotmányozó hatalom – korlátként jön számításba, mivel éppen azért állította a gyakorlás feltételeül a szabályokat, mert nem akarta, hogy a konstituált hatalom azon túlterjeszkedjen, vagyis annak megnyilvánulását korlátozza.

Szente felteszi a kérdést, hogy *miért kell az alkotmánymódosításoktól félteni az* európai konstitucionalizmus elveit, ha egy új alkotmány elfogadásával a „teljes alkotmányos rendszert gyökeresen meg lehet változtatni."[46] A kérdés csak abban a paradigmában jogos, amely nem tesz különbséget a két hatalom között. Ha e különbséget megtesszük, akkor érthetővé válik, hogy ha az eredeti alkotmányozó hatalomban megnyilvánuló, aktuális és tényleges politikai akarat a „teljes alkotmányos rendszert gyökeresen" meg szeretné változtatni, azt – jogi kötöttségek nélkül – megteheti, ami következtében az újonnan kialakított gyökeresen eltérő berendezkedésű állam vállalja az esetleges nemzetközi politikai és jogi következményeket. Gyökeres változtatásra az alkotmánymódosító hatalom nem lehet felruházva, mivel azt az originális alkotmányozó hatalom hozta létre konsituált hatalomként, amelynek az alkotmányi kereteken belül kell maradnia. A két hatalomnak tehát nem ugyanaz a legitimációs bázisa, alanya és kötöttsége, felhatalmazása és célja. Ha nem választjuk el e két hatalmat, abba a problémába ütközünk, hogy az esetleges sűrű alkotmánymódosítások permanens alkotmányozáshoz vezetnek, ami ellentétben áll[47] az alkotmányozó hatalom feladatával, azzal hogy az alkotmányozási eljárása során – egyszeri aktussal[48] – hozza létre az alkotmányt.

---

[43] Elkülönült hatalmaknak tekinti: Petrétei József (Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.), Chronowski Nóra, Kocsis Miklós (Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz.), Drinóczi Tímea; nem tekinti annak: Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz., Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz., Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás" és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014., Gárdos-Orosz: i.m., Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz., Stumpf: i.m. 255. o. A problémát a magyar alkotmányjogra vonatkoztatva a kilencedik fejezetbenvizsgálom.

[44] Szente: i.m.

[45] Szente: i.m. 218. o.

[46] Szente: i.m. 218. o.

[47] Azt, hogy az alkotmányozó hatalom egyszeri megnyilatkozás, és nem valósulhat meg folyamatosan, azok is elfogadják, akik egyébként nem értenek egyet azzal, hogy a két hatalmat elválasszák egymástól. L. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz. 67. o.

[48] Ez nem mond ellent annak az alkotmányozási eljárásnak, amikor a formális értelemben felfogott alkotmányt több norma alkotja.

dc_1051_15

Szente felveti azt is, hogy következetesebb lenne az az álláspont, amely az alkotmányozó hatalomtól – mivel az az eredeti – még szigorúbb eljárási szabályokat követelne meg.[49] Ez viszont elvezet a puha alapstruktúra modellel kapcsolatos problémához.[50]

Szerző másik ellenvetése, hogy *jogforrástani szempontból* nem mondhatjuk: az alkotmánymódosító norma nem azonos szintű az alkotmánnyal, mivel akkor azt nem tudná módosítani.[51] E megállapítás is helyes – mivel alacsonyabb jogforrási szintű norma nem módosíthat magasabb szintűt –, de nem veszi figyelembe, hogy a hatalmak elválasztásakor nem a jogforrási szint a döntő, hanem – mint ahogyan fentebb is írtam – a forrásuk az eltérő, és ez a lényeges különbség. A saját módosítására másrészt pedig maga az alkotmány ad lehetőséget, tehát, még ha döntő érvként is fogadnánk el a jogforrási szintekre alapozott megközelítést, emiatt nem okozhat gondot annak belátása, hogy a módosító hatalom módosíthatja az alkotmányt, de csak olyan keretek között, amiket az meghatároz. Következésképpen: formálisan azonosnak tűnik a külső jogforrási helyzetük, mivel az alkotmányban jelennek meg (az alkotmányozó létrehozza az alkotmányt, a módosító hatalom módosítja azt), de a belső jogforrásuk eltérő. Előbbi megállapítás különösen akkor igaz és könnyen belátható, ha mind az alkotmány, mind a módosítása törvényi formában jelenik meg, mint ahogyan ez volt a helyzet az Alkotmány alapján. Az Alaptörvény pedig az Alaptörvényt és annak módosítását ismeri, amelyek nem minősülnek törvénynek.[52] A S) cikk alapján – amiben megkülönböztethető az alkotmányozó és a módosító hatalom[53] – az Alaptörvény maga engedi meg, hogy az Alaptörvény módosításnak nevezett jogforrással módosítani lehessen, mégpedig az általa meghatározott keretek között. A rendes jogforrástani megfontolások tehát nem minden tekintetben azonosíthatók az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom esetén, mivel a rendes jogforrások esetében minden, a jogalkotó szerv által kibocsátott eredeti norma (pl. törvény) és annak módosítása (pl. törvénymódosítás) forrása és alanya megegyezik.[54]

Izgalmas kérdésnek tűnk az, hogy az alkotmánymódosító hatalom korlátozása *csak a demokratikusnak feltételezett alkotmányok esetén* alkalmazható.[55] E megállapítás is igaz, de az alkotmányos demokráciák alkotmányfelfogásához és alkotmányelméletéhez illeszkedik. Amikor nem demokratikus az alkotmány vagy alkotmányos berendezkedés – ahogyan arról máshol bővebben írok – ott „nincsen miért vitázni arról, hogy az már nem jogállami alkotmányt módosítani kívánó hatalomnak milyen korlátai vannak, a jog és állami működés mércéje ugyanis az ilyen államokban nem az alkotmány, hanem valamilyen más tényleges erővel rendelkező politikai hatalom”.[56]

Ellenérvként szerepel az is, hogy az alkotmánymódosítást amiatt tartjuk alkotmányellenesnek, *mert ütközi az alkotmány rendelkezésébe*, pedig éppen ez lenne a dolga, mivel azt szeretné módosítani. Emiatt ha megtagadnánk a fennálló alkotmány módosításának lehetőségét, azzal az alkotmánymódosító hatalmat tagadnánk meg.[57] Az érvelés tetszetősnek tűnik, de nem veszi figyelembe az alkotmánymódosítások korlátozásának, illetve felülvizsgálatának okát és célját, vagyis azt, hogy – a számos igazoló érvek bármelyike megvalósulásakor, államfüggően – az minősülne alkotmányellenesnek, amely lényegében új minőségű alkotmányt hozna létre, amire csak az alkotmányozó hatalomnak van joga. Ilyenkor tehát nem bármilyen módosításról

[49] Szente: i.m. 219. o.
[50] L. az I. 3.3. pontban. Hasonló problémát l. még Gárdos-Orosz Fruzsina elméletével kapcsolatban, amelyről a kilencedik fejezetben írok.
[51] Szente: i.m. 219. o.
[52] L. az R) és a T) cikkek megfogalmazását.
[53] L. Drinóczi: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és …, illetve a kilencedik fejezetet.
[54] Az alacsonyabb szintű normák módosításának lehetősége tehát értelemszerűen itt nem analógia.
[55] Szente: i.m. 219. o.
[56] L. Drinóczi: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és …, illetve a kilencedik fejezetet.
[57] Szente: i.m. 220. o.

dc_1051_15

van szó, hanem az olyan szövegszerű módosításokról (szöveg cseréjéről), kiegészítésekről (addig nem létező, új szöveg beillesztéséről) és hatályon kívül helyezésekről, amelyek tartalmilag ütköznének más, az általuk nem érintett – bizonyos esetben a módosítás által le- vagy kicserélendő[58] – alkotmányi rendelkezésbe, és alkotmányi rögzítésük minden valószínűség szerint az alkalmazása, vagyis az értelmezése során feloldhatatlan ellentmondást eredményez, azaz alkotmányellenes.

A *joglogikai érv* is meggyőzőnek tűnik, de véleményem szerint hibás. Azt állítja, hogy amiatt nem lehet elméleti szinten elválasztani az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat, mert ha az alkotmánymódosító norma képes megváltozatni az alkotmányi rendelkezést, és ha az alkotmány a legmagasabb szintű norma, akkor a módosítás fogalmilag nem sértheti az alkotmányt, mivel a magasabbnál nem lehet még magasabb. Ha viszont mégis megsértheti az alkotmányt a módosítás, akkor az alkotmány maga nem a legmagasabb jogi norma, és akkor nem is tekinthető igazi alkotmánynak.[59] Ez az álláspont egyrészt nem veszi figyelembe, hogy az alkotmánymódosítás nem az alkotmányt „cseréli" le, hanem egy-egy rendelkezését módosítja, másrészt azonosítja az alkotmányi rendelkezést magával az alkotmánnyal, és ebből következően harmadrészt ignorálja azt, hogy az alkotmány normatív rendszerként különböző normákból, jogtételekből áll.[60] Ebből az következik, hogy az alkotmány mint egész a legmagasabb jogforrás, és mint az alkotmányozási eljárás jogilag is értelmezhető terméke, jogi normákból, jogtételekből áll, amelyek az alkotmány alkotórészeit alkotják. Az alkotmányok többféle, de összehasonlító jogi szempontból hasonló alkotórészekkel rendelkeznek, és a következő jogi normákból, jogtételekből állnak: preambulum, alapvető elvek és programtételek, jogilag kötelező normák (szervezeti, kreációs, kompetencia, eljárási, garancia, alapjogi, revíziós stb.), végrehajtási normák és egyéb alkotmányi előírások.[61] Ha ez így van, akkor a módosítás irányulhat egy-egy norma, jogtétel megváltoztatására is, de ez csak az egyik alkotórészt érinti a sok közül, nem a teljes külső jogforrás egészét. Ettől nem lesz az alkotmány legmagasabb jogforrási jellege megkérdőjelezhető, mivel az egész van a legmagasabb szinten, nem annak részei, külön-külön. Ha ez elfogadható, akkor az is belátható, hogy adott változtatás – a fentiekben kifejtettek alapján – ütközhet más alkotmányi normába, de ettől még nem kérdőjeleződik meg az alkotmány mint egész elsődlegessége a módosító rendelkezéssel szemben, amely annak egy-egy szabályát érinti. Az alkotmány mint jogforrás legmagasabb szintű voltát éppen azzal védjük, hogy a fentiekben kifejtett keretekben értendő, alkotmányba ütköző módosítást nem engedünk meg. Ha nem védenénk meg az alkotmányba ütköző, esetleg sorozatos alkotmánymódosítástól az alkotmányt, éppen akkor lehetne megkérdőjelezni annak elsődlegességét, legmagasabb szintűségét.

1.2.3. „Hatalommegosztás" az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság között

Az alkotmánymódosító hatalom tehát nem alkotmányozó hatalom, azaz nem eredeti, hanem létrehozott hatalom, pusztán hatalmi tényező, így összevethetőnek tűnik a szintén hatalmi

---

[58] Pl. a „jogállam" helyett „rabszolgatartó állam" beillesztése vagy a jogállam szó hatályon kívül helyezése más „jogállami" minőség meghatározása nélkül.

[59] Szente: i.m. 219. o.

[60] Itt kisebb dogmatikai problémába ütközünk: a fenti elemzésben mi akkor a norma? Az alkotmány vagy annak valamely része, rendelkezése? Mi a jogtétel és annak mi a viszonya a jogi normához? Etekintetben a Jogalkotástan című kötetben írtakat veszem alapul: A jogi norma a jog elméleti síkon megfogalmazható legkisebb, önmagában értelmezhető, és elvileg alkalmazható egysége, amely (teljes) magatartásszabályt alkot; a nyelvi és logikai egység egymástól elválik; a jogi norma jogtételekből áll. A jogtétel a nyelvi megfogalmazás és megjelenés jogi egysége; általában a logikailag egy gondolatot tartalmazó normatív vagy szimbolikus tartalmat jeleníti meg – a megfogalmazástól függően – egy jogalkotási szerkezeti egységben. Bővebben l. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2004. 41., 44. o. Ebből következően az alkotmány jogi normákból, jogtételekből áll. Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 88. o.

[61] Részletesebben l. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 88-93. o.

tényezőként jelen levő alkotmánybíráskodással. *Visszatérve* tehát az alkotmánymódosító és az alkotmánybíróság közötti feladatmegosztásra és arra a kérdésre, hogy látszólagos-e a hasonlóság a puha felülvizsgálati modell alapjául szolgáló rendszerrel, alapvetően kétféle álláspont alakítható ki, lényegében aszerint, hogy az értékelő a bírói szupremácia vagy a parlamenti szupremácia (vagy itt talán helyesebben a népszuverenitás[62]) talaján áll-e, mivel az alkotmánymódosítás milyenségéről adott pillanatban dönteni kell, vagyis adott ügyben a párbeszéd a végtelenségig nem folytatható.

1.2.3.1. A bírói szupremácia értelmében az *alkotmánybíróságot illeti meg az utolsó szó joga* az alkotmánymódosítások alkotmányosságáról való döntésben akkor is, ha erre – örökkévalósági klauzula és/vagy eljárási szabály megfogalmazásával – kifejezetten nem kaptak felhatalmazást az alkotmányozótól, mivel az ő feladatuk az alkotmányosság védelme, és az alkotmány érvényre juttatása. Mivel pedig az alkotmányt csak alkotmányozó hatalom alkothat, emiatt az olyan módosításokat felülvizsgálhatják, amelyek a meglévő alkotmány szabályaiba ütköznek, vagy azért, mert minőségileg új alkotmányt eredményeznek, vagy pedig azért, mert az értelmezés során lehetetlen a jogbiztonság elvét is érvényesítő egységességet (vagy másként: az alkotmány értelmezés eredményeként jelentkező zártságát vagy koherenciáját) biztosítani. Mint ahogyan arról már fentebb szó volt, nyilvánvalóan mindegyik alkotmánymódosítás ütközik az alkotmányba, mivel – hacsak nem kiegészítésről van szó, amikor addig nem létező szabályt foglalnak bele az alaptörvénybe – adott, már létező szabályt változtat meg. Ha a módosítás mint intézményt vetnénk el, akkor nem lehetne biztosítani az alkotmány valós viszonyokhoz való hozzáigazítását. Itt tehát olyan szövegszerű módosításokról és kiegészítésekről van szó, amelyek tartalmilag ütköznének más, az általuk nem érintett alkotmányi rendelkezésbe, és alkotmányi rögzítésük minden valószínűség szerint az alaptörvény alkalmazása, vagyis az értelmezése során feloldhatatlan ellentmondást eredményez, azaz alkotmányellenes. Ha azonban minden esetben az alkotmánybíróságnál van a végső döntés joga, akkor is, ha arra az alkotmányozó hatalom kifejezetten nem ruházta fel, felmerül annak veszélye, hogy az alkotmánybíróság a neki adott alkotmányvédelmi hatáskörön túllép, és olyan tartalmakat is alkotmányellenesnek tart, amelyek nem tartoznak a fentebb kifejtett kategóriába. Nehéz ugyanis annak eldöntése, hogy milyen idősíkban lehetne az alkotmánybíróságnak hatásköre az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára, illetve arra a fennálló, konstituált berendezkedést mennyiben sértő alkotmánymódosítások esetében kerülhet sor. Az alkotmánybíráskodás így túlságosan tág teret kaphat, ami az alkotmánymódosító hatalom kiüresedésével járhat együtt. Ha ez előfordul, akkor a két hatalom közötti hatalmi egyensúly megbomlik, a hatalommegosztás elve sérül, és az alkotmányos működésben zavar keletkezik.

1.2.3.2. A *másik* álláspont szerint az alkotmánymódosító hatalom döntését – az alkotmányozó kifejezetten ilyen irányú döntését kivéve – *nem lehet alkotmánybírósági felülvizsgálatnak alávetni*, mivel ekkor i) nem tud megvalósulni az alkotmány módosításában kifejeződő politikai akarat, ami a népszuverenitás (vagy az alkotmányozó akarat[63]) megjelenítése, ii) az akarat már az alkotmány részévé vált, és az alkotmánybíróság nincsen felhatalmazva az alkotmány felülvizsgálatára. Utóbbi véleményben szintén azok felfogása jelenik meg, akik nem ismerik el a különbséget az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmak között. Ha ugyanis van különbség, akkor bár a módosítás a hatálybalépésével formálisan az alkotmány részévé válik, tartalmilag még ellenőrizhető, hogy oda illik-e, vagyis nincs-e ellentétben más

[62] Bár ez sem megfelelő kategória, mivel az alkotmánybíróságok demokratikus legitimációs láncolatban való részvétele miatt nem lehet azt mondani, hogy az esetükben a népszuverenitás nem valósul meg; mindazonáltal az igaz, hogy az csak közvetetten van jelen.

[63] Azoknál, akik nem fogadják el a különbséget az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmak között.

alkotmányi szabállyal.[64] Végső soron tehát annak az akaratnak kell elsőbbséget adni, ami a módosítás során megnyilvánult, vagyis a végső szó joga – felülvizsgálat hiányában – az alkotmánymódosító hatalomé, szervi értelemben jellemzően a parlamenté. Ez különösen akkor tűnik problematikusnak, amikor az alkotmánymódosításokban korábbi alkotmánybírósági döntések felülbírálata áll, vagyis deklaráltan alkotmányellenes alkotmányi tartalmakat kívánnak az alkotmányban rögzíteni. Ha ez előfordul, akkor a két hatalom közötti hatalmi egyensúly ebben az esetben megbomlik, a hatalommegosztás elve sérül, és az alkotmányos működésben zavar keletkezik.

1.2.3.3. A két álláspont közötti *vita eldöntése* során alkalmazható érvek hasonlatosak a bírói felülvizsgálat és a parlamenti szupremácia közötti vita esetében alkalmazott érvekhez, mivel lényegében hasonló körülményről van szó. Felvethető, hogy a megoldás is ahhoz hasonló lehet. A hasonlatosság és nem azonosság oka az, hogy az itt felsorolandó érvek és ellenérvek nagy része – alkotmányjogi értelemben – az írott alkotmánnyal nem rendelkező államok esetében (Egyesült Királyság) értelmezhető csak.[65] Lássunk tehát vázlatosan néhány, a bírói szupremácia melletti érvet, amelyeket a parlamenti szupremácia melletti érvek semlegesítenek.[66]

i) A bíróságok védik a demokrácia alapfeltételeit, mivel védik a demokrácia által megkövetelt jogokat és azt az eljárást, amely során a demokratikus akarat formálódik. Ez nem igaz – tartja a parlamenti szupremácia híve – figyelemmel arra, hogy a bíróságok sem a politikán kívül helyezkednek el.
ii) A bírósági felülvizsgálat jogállami követelmény, az alkotmány szupremáciájának érvényre juttatását jelenti. A másik vélemény szerint az nem automatikus következménye a jogállamnak, sőt tagadja azt, hogy a bíróságnak kizárólagos jogot kellene biztosítani az alkotmány értelmezése felett.
iii) A bíróság külső szemlélő, semleges szereplő, amire amiatt van szükség, mert a jogalkotó nem ítélheti meg a saját tevékenységét. Ezzel szemben azzal lehet érvelni, hogy valójában senki nem tud pártatlan, semleges lenni, illetve valakinek rendelkeznie kell a végső szó jogával, amire a népképviseleti szerv a legalkalmasabb.
iv) A bíróság a hatalommegosztás dinamikájába jól illeszkedő vétóhatalmat gyakorol. Az ellenkezés úgy szól, hogy a hatalommegosztásból ugyancsak nem következik kényszerítően a bírósági felülvizsgálat, az csupán egy intézményi döntés, amit tovább kell igazolni, mivel nincsen egyértelmű indoka annak, hogy a bíróságé legyen a végső szó joga.
v) A bíróság kevésbé esendő az elvek kérdésében, és közelebb áll a helyes válaszokhoz, mint a politikai hatalommal rendelkező parlament. Ehhez képest – szól az ellenérv – a parlamentet megilleti a tévedés és a végső szó joga, továbbá a bíróság sem tévedhetetlen, tehát ugyanolyan esendő lehet, mint a parlament. Ez az érv az alkotmánybírósággal kapcsolatban így szól: az alkotmánybíróság semmivel sem tudja megfelelőbben értékelni az egyes alapjogok vagy elvek érvényesülését, mint a nyilvánosság előtt egymást ellenőrző politikai pártok és azok szakértői az előkészítő eljárásban.[67]

[64] Ez a logika az alapja az örökkévalósági klauzulák esetében is a felülvizsgálatnak.
[65] L. a ii), iv), vi) pontokban írtakat.
[66] Vö. Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. Legisprudence 2009. Vol. 3, No. 1, Conrado Hübner Mendes: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. Legisprudence 2009. Vol. 3, No. 2, Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011. Vol. 5, No. 1. 8-28. o. L. továbbá Gardbaum: i.m. 7-11. o.
[67] Pokol Béla: Jogelmélet. Századvég Kiadó, Budapest 2005. 88. o.

dc_1051_15

vi) A bíróság a demokratikus rendszer része, amit a parlamenti szupremácia képviselője sem tagad, de véleménye szerint abból nem vezethető le, hogy a bíróságot illeti meg az utolsó szó joga.
vii) A bírósági felülvizsgálat jelenléte és nem a hiánya az, ami a parlamentet arra ösztönzi, hogy a jogokat komolyabban vegye. A másik vélemény szerint a bírói felülvizsgálat nem erre az eredményre vezet, mivel a parlament hanyagabbul áll hozzá a jogalkotói tevékenységhez éppen az ex post felülvizsgálat lehetősége miatt.
viii) A bírák választott testületektől nyerik a megbízatásukat. Ez viszont, az ellentábor szerint nem elegendő alap a demokratikus elszámoltathatósághoz.[68]

2. A hatalommegosztás, az egyensúly és az alkotmányos párbeszéd

2.1. Látható tehát, hogy a két felfogás közötti ellentét kibékíthetetlen, mindegyiknek igazat lehet adni, mindegyiknek megvan a maga előnye és hátránya. A *harmadik* álláspont[69] tehát ötvözi a végső szó és az alkotmányos párbeszéd elemeit, és a hatalommegosztást távolabbról szemléli. Eszerint az alkotmányos demokráciában adott pillanatban ugyan el kell dönteni egy ügyet, tehát konkrét esetben valahová el kell helyezni a végső döntési jogot, de ez nem jelent túlhatalmat, az egyensúly megbomlását, zavart a hatalommegosztásban és az alkotmányos működésben abban az esetben, ha a politikai döntéshozatalt – jelenjen meg az akármilyen szinten – nem egyetlen, elkülönült döntési mozzanatok vagy pillantok összességeként fogjuk fel, hanem azt a maga *folytonosságában* szemléljük. Az alkotmányos demokráciában az alkotmányi tartalomról senki nem dönthet kizárólagosan, annak kialakításában több szereplő vesz részt, amely szereplők e bonyolult döntéshozatali folyamatban eltérő, de összefüggő feladatokkal és hatáskörökkel, a folyamat eltérő pillanataiban vesznek részt. Az alkotmány tartalmáról szóló kollektív döntést tehát nem lehet izoláltan – csak az egyik szerv: parlament vagy bíróság által – elérni, hanem csak e két konstituált hatalom közötti interakcióval.[70] Ebben az esetben pedig megvalósulhat az a követelmény, amely a korlátozás ténylegességét

[68] Érdemes megemlíteni néhány ellenérvet, különösen az alapjogi alkotmánybíráskodással szemben amiatt, hogy a bírói felülvizsgálattal kapcsolatos érvek-ellenérvek rendszere még e vázlatos összegzéskor is teljesebbnek tűnjön. Ezek a következők: i) Az alapjogi alkotmánybíráskodás veszélye a politikai törvényhozásra abban mutatkozik meg, hogy a bírói kazuisztika és a jogdogmatika „alulról jövő" szűkítése mellett megjelenik az alkotmánybíróság, amely a törvényhozó hatalmat immár „felülről" is szűkíti. (Pokol: Jogelmélet. 87. o.) ii) Az alkotmánybíráskodás (különösen az alapjogi) egész jogterületeket von be az alkotmánybírósági felülvizsgálat körébe, és ezzel korlátozza a törvényhozási többség szabályozási lehetőségét, vagyis a demokratikus jogállam demokratikus komponensét. (Pokol: Alkotmánybíráskodás 21. o.) iii) Az alkotmánybíróság tevékenységét a közvetlenül választott parlament feletti normakontroll esetében az legitimálhatja, ha az alkotmányjogi szabályanyag jogilag konszolidált, és mögötte elfogadott jogdogmatikai modellek állnak. E legitimációs követelmény azonban nem valósul meg, sőt azt még jobban kikezdheti, ha az alkotmánybíróságban „jogásznak álcázott pártpolitikusok válnak dominánssá", illetve ha az alapjogokkal összefüggésben olyan nyitott jogelvek kerülnek az alkotmánybíráskodás középpontjába, amelyek ellenállnak a jogdogmatikai pontosításnak. (Pokol: Alkotmánybíráskodás 16-21. o., Pokol: Jogelmélet. 89. o.) Ezekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az érvek nem meggyőzőek, mert nem veszik figyelembe a következőket. A i)-ii) azt, hogy az alkotmánybíróságnak éppen az a feladata, hogy az alkotmány védelme érdekében korlátját képezze a törvényhozó hatalomnak, alapjogi területeken is. A iii) azt, hogy egyrészt a normakontrollt maga az alkotmány legitimálja, amikor ilyen értelmű szabályokat fogalmaz meg, másrészt az alkotmányértelmezési tevékenység sem terjeszkedhet túl a kereteken annak ellenére, hogy az lehet aktivistább is. Ennek az aktivistább modellnek a legitimitását sem az adja azonban, hogy van-e általánosan elfogadott jogdogmatika, hanem az alkotmánybírósági érvelés következetessége és koherenciája. A jogági dogmatikával kapcsolatban hasonlóan l. Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok" (húsz év) védelmében. http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf 4-5. o.

[69] Ezt nevezi Hübner Mendes deliberatív hatalommegosztásnak. Hübner Mendes: Not last word, but dialogue. 31-32. o.

[70] Vö. Hübner Mendes: Is it All About the Last Word? 41., 42. o., illetve Mark van Hoecke: Constitutional courts and deliberative democracy. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 197. o.

követeli meg a hatalommegosztás rendszerében.[71] Ez a nemzetközösségi államokban a törvényhozó és a bíróságok közötti, a kontinentális, alkotmánybírósággal rendelkező államokban pedig az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás közötti interakcióban nyilvánul meg, mivel e rendszerben az alkotmánybíráskodás és a törvényhozás közötti kapcsolatban szükségszerűen az előbbié az utolsó szó. Ha pedig ez nem egyezik a politikai döntéshozó véleményével, az vagy hoz egy hasonló tartalmú törvényt, ami megint az alkotmánybíróság elé kerül, vagy ha megvan a lehetősége az alkotmánymódosításra, akkor a szándékaival egyezően megváltoztatja az alaptörvényt. Ez akkor vezet további érdemi párbeszédhez, ha az alkotmánybíróságnak megvan a lehetősége véleményt mondani a módosításról, azaz azt érdemben is vizsgálhatja, majd azt a politikai döntéshozó érdemi megfontolás tárgyává teszi. Az önkorlátozásnak, a másik hatalmi tényező korlátozásának és a bizalmi viszonynak ekkor van jelentősége annak érdekében, hogy az egyensúly – az alkotmánybírósági döntést követő korrekció lehetőségét nyitva tartva – fennmaradhasson.

2.2. A fentiekből az is következhet, hogy a hatalommegosztás 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 esetben, időlegesen a végső szó jogával is rendelkezik a jogi norma alkotmányosságáról vagy érvényességéről, ez csak látszólagos, mivel az együttműködés időbeli távlatában – figyelemmel például arra, hogy az alkotmánybíróság maga változtatja meg a felfogását vagy az alkotmánymódosító hatalom lép fel – az mégsem minősül utolsó szónak. Az alkotmányos demokrácia döntéshozatali folyamatában tehát *átmeneti jellegű döntések* vannak csak, amelyeket a törvényhozó, alkotmánymódosító és a 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 vizsgálni.
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 – az együtt nem működésével és az önkorlátozása hiányával azt folyamatosan megakadályozza saját (és nem az alkotmányosság) céljai megvalósítása vagy védelme érdekében[72] egy félreértelmezett parlamenti szupremáciára hivatkozva.[73]
Van olyan vélemény, miszerint a politikai akarattal kapcsolatban megkívánt *önkorlátozás vagy önmérséklet* nem jogi kategória, és mint ilyen közjogilag nem kikényszeríthető.[74] Az állítás természetesen tetszetős és igaznak is tűnik, de az alkotmányos demokrácia lényege, hogy olyan hatalmi berendezkedést jelent, ami az „alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül, vagyis az alkotmány – mint jogi alapnorma – határozza meg a nép uralmának keretét és korlátait,[20] állapítja meg az állami hatalomgyakorlás formáit, mértékét és módját, az állam alapvető szervezetét és működését. A demokrácia alkotmányos formája tehát csak akkor valósul meg, ha a hatalomgyakorlás az alkotmányhoz kötött, az alaptörvény által szabályozott, és az alkotmányban foglaltaknak érvényt szerez.”[75] Amennyiben tehát az

[71] Ezt általános követelményként megfogalmazva l. Csink: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. 24. o.
[72] Ehhez l. a visszaéléses alkotmánymódosítást itt: Landau: i.m., és a kilencedik fejezetet.
[73] A parlamenti szupremáciáról l. a fenti I. 1.1. pontot, annak hazai félreértelmezésére pedig a I. 3.2. pontot.
[74] Kocsis Miklós fejti ezt ki, amikor a 2010-es alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatára tett szakirodalmi javaslatunk kritikáját fogalmazta meg. Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz. 49. o.
[75] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 18. o.

dc_1051_15

alkotmány tartalmazza az alkotmányos hatáskörök és feladatok elválasztását, a hatalommegosztás elvét, akkor abból az önkorlátozás kötelezettsége is következik, vagyis az, hogy az alkotmányos szervnek tiszteletben kell tartani a lefektetett alapvető hatásköri szabályokat, amelyek meghatározzák az alkotmányos szerv ilyenként való jellemzőit és státusát. Az önkorlátozás tehát a hatáskörök tiszteletben tartásának másik oldala, és mint ilyen, nem biztos, hogy megtagadható tőle a jogi kötelező jelleg. Az más kérdés, hogy milyen szinten és eszközzel kerül kikényszerítésre e kötelezettség. Erre az adott alkotmány vagy alkotmányjogi, vagy pedig politikai tekintetben határoz meg jogkövetkezményeket.[76]

III. Következtetések

Úgy tűnik, hogy a *modellek a bírói felülvizsgálat felé tolódnak el* ilyen vagy olyan okok miatt: a puha modellben megindul egyfajta párbeszéd a törvényhozó és a bírói hatalom között, az erős felülvizsgálati modellekben az alkotmánybírósági döntések felülbírálatában, és az ennek a nyomában járó alkotmánymódosításokban tapasztalható alkotmányos párbeszéd. A puha alapstruktúrájú modellben pedig a párbeszéd az alkotmánymódosító/semi-originer alkotmányozó hatalom és a bíróság között valósulhat meg, bár ebben az esetben az alkotmányos párbeszéd célja és valódisága[77] megkérdőjelezhető. A vizsgált *konstituált* hatalmak – alkotmánymódosító és az alkotmánybíráskodás – *között egyensúlynak* kell fennállnia, amiből az következik, hogy egyik sem birtokolhat túlhatalmat, közöttük (és nemcsak a hatalmi ágak között) is fenn kell állnia feladat- és hatásköri megosztásnak, a személyi összeférhetetlenségnek, a kölcsönös együttműködésnek és bizalomnak.[78] Ebből következik az a probléma, ami a bírósági felülvizsgálat során mindig felmerül: kié az utolsó szó a jogszabályok alkotmányossága vagy érvényessége feletti döntésben.

A vita feloldására az tűnik alkalmasnak, hogy a parlamenti szupremácia talaján álló államok – fenntartva mindkét modell előnyét, és remélve a hátrányok eliminálását – elmozdulnak a bírói felülvizsgálat felé, és az erős felülvizsgálati modellekben, ahol szükséges, az alkotmánybíróságok nyitnak az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata felé. Ebből a szemszögből a *parlament és a bíróság közti alkotmányos párbeszéd növekvő jelentőségre tesz szert*, mint a kölcsönös együttműködés és bizalom megnyilvánulása, amely igazolni látszik a hatalommegosztás fentebb jelzett, újabb felfogását. Eszerint tehát a *politikai döntéshozatal* az alkotmányos demokráciában *többszereplős* folyamat, mivel alkotmányi tartalmakról egyetlen szerv sem dönthet kizárólagosan, az nem elkülönült döntések összessége, hanem állandóan fennálló, *ismétlődő folyamat*, amelyben az alkotmányos szervek 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 időtávlat figyelembe vételével is – ténylegesen *végső döntésekké válnak*. Erre például akkor kerülhet sor, ha az erős felülvizsgálati rendszerben (mint amilyen pl. Magyarország is) az *alkotmánybíráskodást folyamatosan „elnyomja" az alkotmánymódosító hatalom*.[79] Ekkor zavar keletkezik az alkotmányos működésben, mivel a hatalommegosztás valójában nem valósul meg.

[76] Az alkotmányjogi felelősségről l. Chronowski Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. Jogtudományi Közlöny 2012. 7-8. sz.
[77] Vö. az első fejezetben írtakkal.
[78] A bizalom fontosságát hangsúlyozza Csink Lóránt. Csink: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. 27. o.
[79] Erről l. bővebben az ötödik és a kilencedik fejezetben.

dc_1051_15

Második rész – Az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusai Magyarországon

4. fejezet – Alkotmányos párbeszéd és alkotmányozás

A 2010 tavaszán tartott országgyűlési választás eredményképpen a kétharmadot szerzett politikai többség – többek között – a közjogi berendezkedés átalakításába kezdett. E folyamat az akkor hatályos Alkotmány ad hoc, többszöri, sokszor átgondolatlannak tűnő, de biztosan koordinálatlan, máskor egyenesen alkotmányellenes, illetve az új alkotmányos rendszerbe való átmenet megkönnyítését célzó módosításaival kezdődött,[1] amivel lényegében párhuzamosan folytatódott az új alkotmány előkészítésének folyamata is.[2] Ha az alkotmányozásra párbeszédként tekintünk az alkotmányozó hatalmat ténylegesen gyakorló állami szerv és az alkotmányozó hatalom letéteményese, a nép, illetve az alkotmányozást segítő, alkotmánytanácsadó 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 igazából nem történt meg. Ennek hatására szükségszerűen az alkotmány többrétegű legitimációjának a kérdése kerül a középpontba,[3] ami azt is jelenti, hogy az esetleg vitatható legitimációra az alkotmányos párbeszéd megoldás lehetett volna, ha arra a politikai körülmények adottak lettek volna. Emiatt vizsgálom egyrészt, hogy az alkotmány legitimitása és összetevői[4] hogyan vonatkoztathatóak a 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény[5] legitimáltságára. Másrészt rámutatok arra, hogy az Alaptörvény elfogadását követően milyen percepció lehetett abban a tekintetben, hogy az eljárási folyamat és a kialakított tartalom hogyan befolyásolhatja az Alaptörvény alkotmánykénti működését, azaz a funkcióinak megvalósulását. Ennek konrét esetekben történő megvalósulását, és ezzel összefüggésben a legitimáció kérdését a követező fejezetekben tárgyalom.

I. Alkotmány, alkotmányozás, legitimáció

1. A jogi értelemben felfogott alkotmány és funkciói

1.1. Jóllehet az alkotmánynak több értelmezése, megjelenési formája,[6] jelentéstartalma[7] lehet, napjainkban az alkotmányt jogi dokumentumként értjük. E fejezetben és a továbbiakban –

[1] Érdemben itt nem foglalkozom ezekkel az alkotmánymódosításokkal, ezt már megtettem egy 2010-ben publikált írásomban. Drinóczi Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz. 66-72. o.

[2] Erről l. Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/9. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf, Tímea Drinóczi: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz.

[3] L. 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.

[4] Erről l. a Fundamentum 2011. évi 1. számában megjelent, Fórum rovatban közölt írást (Somody Bernadette, Drinóczi Tímea, Győrfi Tamás) Fundamentum 2011. 1. sz. 50-53. o., illetve annak bővített változatát a Pázmány Law Working Papers weboldalon, http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/20111/44-2011-37.html.

[5] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25) Magyar Közlöny 2011. évi 43. sz. 10656.

[6] Az alkotmány meghatározásáról (mint pl. tartós emberi közösségi alakzatnak az állapota, az államilag szervezett társadalom társadalmi-politikai egysége, fennálló hatalmi viszonyok rendszere, jogi értelemben felfogott alkotmány) l. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó,

mint ahogyan a korábbiakban is – az alkotmányt akként fogom fel, ahogyan az a mértékadó magyar szakirodalomban is megjelenik.[8] Az alkotmány *Kukorelli István* megfogalmazásában „különleges törvényt jelent, olyan alaptörvényt, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törtvényes kereteit és szervezetét." […] „Az alkotmány politikai megközelítésben tehát a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki, megállapítja a hatalom korlátait s ennek a viszonynak a másik oldalán az állampolgárok szabadságjogait. Az alkotmánnyal szemben támasztott alapvető igény, hogy ne csak deklarálja a jogokat, hanem garanciákat is teremtsen azok érvényesülésére."[9] *Petrétei Józsefnél* „[a]z alkotmány a közösségi lét […] jogi alaprendje. Az alkotmány tehát olyan alaptörvény, ami a jogrendszer csúcsán áll, és a társadalmi együttélés alapkonszenzusát (minimális megegyezését) kifejezve a legmagasabb normatív rendet konstituálja."[10] „Az alkotmány – politikai jellegét tekintve – az államilag szervezett társadalom egységét és önmeghatározását dokumentálja, illetőleg folyamatosan újraalkotja, jogilag pedig biztosítja az alkotmányozáskor elfogadott politikai eszmék, értékeke és alapelvek érvényesülését az államhatalom gyakorlása során. Ennek következtében az alkotmány a hatalomgyakorlás és -ellenőrzés döntő eszköze, és így a politikai rendszer jogi alaprendje is. Bizonyos mértékben kikényszeríti az államhatalom meghatározott jogi rendben – előírt szabályok szerint – történő gyakorlását, mivel az államhatalom minden megjelenési formájában (törvényhozás, végrehajtás, közigazgatás, bíráskodás stb.) kötve van az alkotmányhoz, ami elvileg kizárja e hatalom önkényét és tetszőlegességét, ezáltal az államhatalomnak stabilitást és kiszámíthatóságot kölcsönöz."[11] *Ádám Antal* szerint „[a]z alkotmányos jogállam korszerű alkotmánya olyan értékek alaptörvényi rangra emelt, tehát legnagyobb normatív erővel felruházott gyűjteménye, amelyek értékességét az emberiség közös történelmi tapasztalatai támasztják alá."[12]

1.2. Az alkotmánynak *több megközelítése* is azonosítható: a pozitivista felfogásban az alkotmány különleges törvény, politikai megközelítésben a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki,[13] morális szempontból[14] pedig a társadalom legmélyebb hitének és meggyőződésének kifejeződéseként is felfogható,[15] amely utóbbi azonosítható az alkotmány identitásával. E megközelítések eltérő *alkotmányi funkciókat* is feltételeznek:[16] konszenzusképző és egységteremtő funkció, stabilizáló, rendezettséget biztosító funkció,

---

Budapest-Pécs 2009. 47-49. o. A „formákról" (alkotmányfejlődés, arche-típusok) l. uo. 50-59. o. Petrétei főleg német szakirodalomra hivatkozik (Grimm, Schmitt, Stein).

[7] Pl. értelmezhető olyan nem állami entitások tekintetében is, amelyek szintén „normatizált alapkonszenzus szerint épülnek fel és tevékenykednek." Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 200.5 17. o.

[8] Nem sorolom fel az összes alkotmányjogi tankönyv alkotmányfogalmát, csak néhány jelentősebbet említek.

[9] Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 19. o. A demokratikus alkotmány tartalmi összetevőiről l. a 27. oldalon írtakat. Hasonlóan l. Martin LoughlIn Constitutional Law: the Third Order of the Political. In Nicholas Bamforth and Peter Leyland (eds.): Public Law in a Multy-layered Constitution. Hart Publishing, Oxford-Portland-Oregon 2003. 45. o.

[10] Petrétei: i.m. 61. o. Az alkotmány szabályozási tárgyköreit l. a következő oldalakon.

[11] Petrétei: i.m. 63. o.

[12] Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. JURA 2010. 2. sz. 115. o.

[13] Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 19. o.

[14] Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. Brooklyn Law Review Vol. 71:3. 1165. o.

[15] Az alkotmányos demokráciák alkotmánya tehát az államilag szervezett társadalom egységét és önmeghatározását dokumentálja, illetőleg folyamatosan újraalkotja, jogilag pedig biztosítja az alkotmányozáskor elfogadott politikai eszmék, értékek és alapelvek érvényesülését az államhatalom gyakorlása során. Petrétei: i.m. 63. o.

[16] L. Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 29. o. (a továbbiakban Alkotmánytan I. 2007.), Petrétei: i.m. 64-67. o., Bateup: i.m. 1165. o.

dc_1051_15

alapjogok és az egyenjogúság biztosítása, védelme, integráló funkció, államhatalmat konstituáló, korlátozó és racionalizáló funkció, legitimáló funkció, védelmi funkció, deklaratív funkció, a nemzet karakterének kialakításának és identitásának kinyilvánítása funkciója.

Véleményem szerint jelenleg kérdéses, hogy az Alaptörvény az alkotmányok *konszenzusképző és egységteremtő funkcióját*[17] képes teljesíteni, mivel ez – az alkotmány tartalmát illetően – minimális konszenzust feltételez. Ezzel függ össze a *nemzet karakterének és érzékenységének kialakítási funkciója* is, amely lehetővé teszi az időszakos önrevíziót és a transzformációt annak megfelelően, ahogyan a nemzet önértékelése növekszik és változik.[18] Ehhez azonban szükség van az alapvető értékekre, továbbá a nemzeti és alkotmányos identitás alapjára vonatkozó minimális konszenzusra. E konszenzus – a többségi demokráciákban – a többség beleegyezését jelenti, amit azonban nem lehet kizárólagosan – tehát a kisebbség véleményét figyelmen kívül hagyva – a többség akaratként felfogni.[19] Ez különösen igaz az alkotmányozó hatalom politikai-filozófiai felfogására, emberképére, illetve az alkotmány megalkotásának folyamatára vonatkoztatva. Ez a minimális konszenzust azonban – amelyet a demokráciában és Dworkin nyomán – partnerségi viszonyban kellene felfogni – nem biztos, hogy a hazai alkotmányozási folyamatban létrejött. Ha ez így van, akkor e funkciók teljesítése és így az alkotmány legitimitása is sérül, de legalábbis bizonyos fokig megkérdőjeleződik. A *stabilizáló, rendezettséget biztosító funkció* azt jelenti, hogy „az alkotmányba foglalt szabályok a politikai küzdelmek előfeltételeként kijelölik annak terjedelmét, normalizálják lezajlásukat, vagyis olyan keretek között tartják ezeket, amelyek megakadályozzák, hogy a politikai küzdelmek az állami-társadalmi egység széteséséhez vezessenek”.[20] Figyelembe véve, hogy ez feltételezi az elsőként említett funkció megvalósulását, materiális értelemben nem valószínű, hogy a lezajlott alkotmányozási folyamatban e funkció teljesült. Az *államhatalmat korlátozó* funkció, azaz annak megakadályozása, hogy az államhatalom ne legyen önkényes, az Alaptörvény alapján nem feltétlenül érvényesül. Ebből kifolyólag nem mondható egyértelműen, hogy ilyen keretek között *a védelmi,*[21] illetve az *alapjogvédő funkció*[22] megvalósulhat. Az alapjogok védelmének ezek szerint nem minden kétséget kizáróan teljesül az az egyik fontos hatása, hogy segítsen kialakítani az emberi jogok kultúráját, azaz azt az értékrendet, amely keretein belül a társadalom él. Annak érdekében, hogy az alapjogok tiszteletének ez a mély kultúrája kialakuljon, a társadalom minden tagjának internalizálnia kell az emberi jogi értékeket. E kultúra kialakításának legcélravezetőbb módja annak felismerése, hogy az egyéneket be kell vonni az alapvető értékekről szóló diskurzusba,[23] ami konkrét esetben az alkotmányozásban való érdemi részvételben valósulhatott volna meg.

---

[17] Petrétei: i.m. 65. o.

[18] Ebben az értelemben az alkotmány nem annyira az, amink van, hanem az, ami vagyunk. Bateup: i.m. 1165. o.

[19] Erre utalt Ronald Dworkin is a budapesti előadásában 2011. év elején, és jutott el a partnerségi felfogáshoz. Szerinte a politikai egyenlőség azt jelenti, hogy „a politikai közösség valamennyi tagja egyformán fontosnak számít. A politikai egyenlőség tehát alapvető kívánalom, ám úgy kell felfognunk, mint az emberek iránti egyenlő figyelmet és tiszteletet, s nem úgy, mint a politikában élvezett hatást, még kevésbé mint a megszerezhető befolyás számtani egyenlőségére való törekvést. „Mi a demokrácia?” www.szuveren.hu/print/nedeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia (2011.02.03.). A többségi elv mérsékelt alkalmazásának szükségességét jelzi Giovanni Sartori és Domenico Fisichella is.

[20] Petrétei: i.m. 65. o.

[21] Takács Imre a védelmi funkció alatt azt érti, hogy az alkotmány „védi a társadalmi rendet,a tulajdon és a vállalkozás szabadságát, a politikai intézményeket”. L. Kukorelli (szerk.): Alkotmánytan I. 2007. 29. o.

[22] Erről l. bővebben Chronowski Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. Pázmány Law Working Papers 2011/26. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-26.pdf 13. oldaltól.

[23] Az a tény, hogy az egyéneknek hallathatják hangjukat a társadalmukban folyó alkotmányos értelmezésekről és változásokról szóló vitában, erősebb bizalmat eredményezhet közöttük. Bateup: i.m. 1166. o.

E funkciók mellett megemlítendő továbbá az *integráló funkció*, amely a hatalomgyakorlásban közreműködő szervek állandó együttműködésében fejeződik ki. Mivel azonban a *deklaratív*[24] és az *államhatalmat konstituáló és racionalizáló* funkció teljesül, emiatt feltehetően az *integráló funkció* is megvalósulhat. Látható azonban, hogy az alkotmány több funkciója kétségessé válik, ami érinti az alkotmány *legitimáló funkcióját* is: [h]a az alkotmány egyéb funkciói nem, vagy csak korlátozott mértékben teljesülnek, úgy fokozatosan – részben vagy egészben – megkérdőjeleződik az alkotmány elismertsége, és ezen keresztül az egész politikai uralomgyakorlás elfogadottsága, ami az államhatalom működésének zavaraihoz, illetőleg összeomlásához vezethet."[25]
Az Alaptörvény alkotmányként való „működésére" vonatkozó lesújtó vélemény oka az alkotmányozási eljárás, amely nemcsak a funkciók meg nem megvalósulásának veszélyét hordozza, hanem az Alaptörvény többrétegű és komplex legitimáltságát is megkérdőjelezheti. Ennek az állításnak az igazolása érdekében vizsgálom az alkotmányozás és a legitimitás összefüggéseit, majd mutatom be az Alaptörvény elfogadásának folyamatát és az azt kísérő alkotmányos párbeszédet.

2. Az alkotmányozás és a legitimáció

2.1. Az alkotmányozó hatalom

Az alkotmányozó hatalmat *Petrétei József* nyomán[26] olyan politikai hatalomként fogom fel, amely originális, független, az alkotmányt normatív erővel létre tudja hozni a saját maga által meghatározott eljárásban. A demokratikus alkotmányozó hatalomnak egyetlen célja van, az alkotmány létrehozatala. E hatalom alanya a nép, megnyilvánulási formája azonban számos lehet, azaz a konkrét eljárást eltérő módon lehet lefolytatni.[27]
Az alkotmányos demokráciában léteznek olyan követelmények, amelyek behatárolják a demokratikus pouvoir constituant mozgásterét, illetőleg megakadályozzák, hogy e hatalom alanya tetszőleges tartalmú alkotmányt hozzon létre.[28] A demokratikus alkotmány és létrehozása nem lehet öncélú: az a rendeltetése, hogy adott politikai közösségi léten belül sajátos integrációs rendként a politikai-társadalmi hatalmi és érdekkonfliktusok számára olyan formákat és módokat biztosítson, amelyek ezek békés, erőszakmentes megoldását teszik lehetővé, és garantálják a társadalom tagjai szabad, demokratikus és egyenjogú együttélését. Az alkotmányozó hatalomnak a néphez rendelése – a népszuverenitás alapelvének megfelelően – az alkotmánylétrehozás *demokratikus eljárását* is feltételezi. Az alkotmányozás az alkotmánnyal szemben támasztott követelmények következtében *nem szolgálhat egyes politikai erők kizárólagos elképzeléseinek megvalósítására*. A demokratikus alkotmányozásnak tehát reális konstituáló *eljárásként pluralisztikus jellegűnek* kell lennie, mivel a „nép alkotmányozó akarata" nem más, mint az alkotmányozásban részt vevő erőcsoportok és pártok egymásnak feszülő alkotmánykoncepciójának eredője,[29] tehát nem

[24] Takács Imre a deklaratív funkció alatt azt érti, hogy az alkotmány „jogilag megfogalmazza a társadalom gazdasági és politikai berendezkedésének alapintézményeit". L. Kukorelli (szerk.): Alkotmánytan I. 2007. 29. o.
[25] Petrétei: i.m. 66. o.
[26] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 49., 57., 59. o.
[27] L. az alábbi 3. pontban.
[28] Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 72. o. Lényegében ezt mondja Jon Elster is. Jon Elster: Legislatures as Costituent Assemblies. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana: The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press. 2006. 181. o.
[29] A demokratikus felfogásban a konfliktus a politika olyan konstitutív elemének tekinthető, amelyből kifejezetten pozitív következmények származhatnak. A partikuláris érdekek potenciálisan hozzájárulnak az

dc_1051_15

lehet valamely csoport kizárólagos voluntarista döntése. Semmilyen jogalkotó/alkotmányozó által megalkotott új jog/alkotmány nem követelhet magának autoritást és legitimitást pusztán azon az alapon, hogy elfogadása azonos gondolkodású egyének kényelmes konszenzusán nyugszik. Ellenkezőleg, az autoritás és a legitimitás igényének az elfogadását övező vitákon kell alapulnia.[30] Az alkotmányozó hatalom azt sem engedheti meg magának, hogy azokat az értékeket és alapvető meggyőződéseket, illetőleg elveket figyelmen kívül hagyja, amelyek ma a nemzetközi jogban a nemzetek közösségének szilárd normakészletéhez tartoznak, és minden alkotmányos demokrácia világszerte elismert alapját képezik. Az alkotmányozó hatalom ma tehát sokféle formai és materiális korlátnak van alávetve, amely azonban jogi kötöttségként nem foghatók fel.[31] Ha az alkotmányozás során ezek a korlátok nem valósulnak meg, akkor az alkotmányozó hatalom ugyan létrehozhat új alaptörvényt, de ez az alkotmány nem lesz képes alapvető funkciói teljesítésére, és nagy valószínűséggel nem felel meg a modern demokráciák alkotmányaival szemben felállított alapkövetelményeknek sem. Ennek következtében pedig kialakult állami modell nem az alkotmányos demokrácia lesz.

2.2. A legitimitásnak az alkotmányozási eljárásra és alkotmányra vonatkoztatott fogalmai

2.2.1. A dinasztikus legitimitás mellett[32] – amely a monarcha autoritásán nyugszik – létezik a *demokratikus legitimáció* is, amely a nép akaratán, azaz azon az elméleten alapszik, hogy az állam az egyének politikai közössége. Az állami lét típusa és formája az emberek szabad akaratában megnyilvánuló demokratikus legitimitás elve által meghatározott.[33] Ebből tehát leegyszerűsítve az következik, hogy az állami hatalmat létrehozó alkotmány esetében az „emberek szabad akaratának" (ami lehet hallgatólagos is), illetve a „demokratikus legitimáltságnak" kell megvalósulnia. Az alkotmány legitimitásának tanulmányozása során hangsúlyozni kell, hogy a *legitimitás nem dichotóm rendszer* (vagy van, vagy nincs), hanem *folyamatosságot* fejez ki, és mint ilyen, folyamatosan változik,[34] ami miatt az alkotmány legitimitását olyan skálán lehet elképzelni, amelynek két végpontján az „egyáltalán nem legitim", illetve a „maximálisan legitim" ponton helyezkedik el. Az alkotmány legitimáltsága tehát ténylegesen e két végpont között mozoghat, és több tényező határozza meg. Ennek oka az alkotmány demokratikus legitimáltságának összetett jellege: ez lehet előzetes, vagy utólagos, de mindegyik egyaránt igényli mind a tartalom, mind az eljárás általi legitimációt, amelyek eltérő formában és mértékben jelenhetnek meg. A legitimáltságra vonatkozóan tehát a következő *indikátorok* használhatók: a tartalmi és eljárási követelményeknek való megfelelés, ami tartalmi és eljárási legitimációként jelölhető.[35] Látható, hogy nem elegendő

általános érdekek meghatározásához. Domenico Fisichella: A politika-tudomány alapvonalai. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 253. o.

[30] Bármely demokratikus döntéshozatali eljárás következtében előfordulhat, hogy az egyén, aki nem ért egyet az új joggal, megkérdi, miért kellene azt betartania. Erre a következő választ lenne szükséges adni minden esetben: az általa képviselt ellenvélemény olyan határozottan és erőteljesen került megvitatásra, amennyire az az elfogadás során lehetséges volt; a neki „nem tetsző" jogot a megfelelő döntéshozatali eljárásban alkották meg. L. Jeremy Waldron: Principles of Legislation. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana: The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge, New York 2006. 25. o.

[31] Erről l. bővebben a harmadik fejezetet.

[32] A legitimitás hagyományosan az uralom vagy rendszer törvényességét, jogszerűségét, és normatív értelemben vett igazolhatóságát jelentette. A modern társadalomtudományban elterjedt weberiánus megközelítés a hitben vagy véleményben oldja fel a legitimitás fogalmát. Körösényi András: A magyar Alkotmány legitimitása 1985-2005. In A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007. 1046. o.

[33] Carl Schmitt: Constitutional Theory. Duke University Press, 2008. 136., 138. o.

[34] Peter G. Stillman: The concept of legitimacy. Polity Vol. 7. No. 1 (Autumn 1974) 42-44. o. www.jstor.org/stable/3234268.

[35] E megközelítést igazolja inverz módon Körösényi András is, aki a magyar alkotmányos legitimitásdeficitet igazolandó három érvet hoz fel: formális, eljárási, tartalmi. Vö. Körösényi: i.m. 1041. o.

az alkotmány legitimitását a következőképpen felfogni: „akkor válik az alkotmány legitimmé, ha *képes,* a társadalmi viszonyokat legmagasabb szinten szabályozni”,[36] „[a]z alkotmánynak ez a tulajdonsága azonban csak utólag, az alkotmány működése során derül ki” (képesség-elmélet).[37] Ez a fajta legitimitás-elmélet formalista megközelítést alkalmaz, vagyis ez alapján legitimnek tekinthetők a diktatúrák alkotmányai is, mivel azok is rendelkeznek ilyen tulajdonságokkal: szabályoznak (képesség-elmélet), illetve valamilyen elfogadásra lelnek (szubjektív elmélet). Kétségtelen azonban, hogy az alkotmány demokratikus legitimitásához mind a képesség-, mind a szubjektív elmélet felhasználása fontos, de nem egyedüliként alkalmazható tényező.

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.[38] Az alkotmány demokratikus legitimáltsága az említett skálán tehát akkor közelít leginkább a maximumhoz, ha ez a megfelelő értékeket kifejezésre juttatja (objektív teória, tartalmi legitimitás),[39] és a társadalom részéről elfogadásra kerül (szubjektív megközelítés) az alkotmányozás folyamatában (előzetes elismertség, eljárási legitimitás),[40] illetve az alkotmány alkalmazása során (utólagos elismertség, illetve képesség-elmélet).[41]

Mindazonáltal minden esetben érvényesülnie kell a legitimitás funkciójának, ami a beleegyezésben jelölhető meg.[42] A legitimáltság tényleges megítéléséhez, méréséhez, a skálán való elhelyezéséhez kiterjedt szociológiai és politológiai, illetve jogtudományi kutatásokat[43] kellene elvégezni.[44]

2.2.2. A *legitimitás objektív felfogása* szerint a „kormányzás akkor legitim, ha a kormányzati output [minden kormányzati aktus] kompatibilis [azaz nem teljes azonosulás a megkövetelt] a társadalom [csoportok, egyének, más társadalmak] értékmintáival”.[45] Ennek értelmében a legitimitás nem az egyének érzésén múlik, hanem az output és az értékek kompatibilitásán.[46]

---

[36] Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle. 2011. 1. sz. 67. o.

[37] Csink – Fröhlich: uo.

[38] John Erik Fossum – Agustín José Menéndez: Democratic Constitution-Making Reflections on the European Experiment. www.oezp.at/pdfs/2005-3-03.pdf. Az irodalomban felmerül továbbá az input és az output legitimitás. Előbbi az egyének bevonását jelenti a politikai döntéshozatalba, utóbbi pedig az eredmény hatásosságára utal. Vö. 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. 138. o.

[39] L. az alábbi III. 3. pontot.

[40] L. az alábbi III. 2. pontot.

[41] Ennek megfeleltethető Beetham szintézisre törekvő legitimitás elmélete. Idézi Körösényi: i.m. 1046. o. Eszerint: a legitimáció többdimenziós: i) létrejötte és működése megfelel bizonyos előzetesen megalkotott szabályoknak; ii) e szabályok igazolhatóak a vezetők és alattvalók által egyaránt osztott hitek szerint; iii) az alávetettek kifejezett beleegyezésén múlik.

[42] Morris Zelditch Jr.: Theories of Legitimacy. In John T. Jost – Brenda Major (eds.): The psychology of legitimacy. Emerging perspectives in ideology, justice, and intergroup relations. Cambridge University Press, Cambridge 2001. 41. o.

[43] Ennek oka, hogy csak így mérhető a tényleges társadalmi, politikai, illetve szakmai támogatottság.

[44] Ez elvezet a legitimáció fogalmának komplex felfogásához, amely szerint a legitimáció jogi, szociológiai és morális fogalma elkülönült, de egymást fedő kategóriák. Richard H. Fallon: Legitimacy and the constitution. Harvard Law Review Vol. 118. April 2005. Nr. 6. 1794. o.

[45] L. pl. Stillman: i.m. 39-45. o.

[46] Ennek megítélése természetesen szubjektív értékelést követel meg, de Ádám Antal nyomán (Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 30. o.), axiológiai szempontból minden az értékelőre vezethető vissza: az az érték, amit az értékelő annak tart. Az objektív elméletnél azonban nem érzésekről, hanem két tényező között fennálló viszonyról van szó.

Az objektív legitimitás elmélete véleményem szerint értelmezhető az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásával szemben is. Eszerint a fenti állítás így hangzik: az alkotmányozás akkor legitim, ha az alkotmányozó hatalom által megfogalmazottak (output) kompatibilisek a társadalmi (azaz a demokratikus fejlődés során kikristályosodott) értékmintákkal. A kompatibilitás itt sem azonosulást fejez ki, mivel az alkotmányozó hatalmak eltérő értékeket tarthatnak fontosnak (pl. a föderalizmus elve) amellett, hogy az általánosan elfogadott elveket (népszuverenitás, alapjogok érvényesülése és védelme, demokrácia, jogállam, hatalommegosztás, alkotmánybíráskodás stb.[47]) is megfogalmazzák. Ez mutatkozik meg egyébként a korszerű szabályozási tartalomban is, amellyel az alkotmányos demokrácia alkotmányának rendelkeznie kell.

A *tartalmi legitimitás* szükségességéből, illetve az alkotmány politikai karakteréből az is következik, hogy az alkotmányozásban szükségszerűen részt kell vennie a politikai hatalomnak annak érdekében, hogy a legfontosabbnak tartott aktuális értékeket megfogalmazza, illetve a jogásznak/szakembernek, aki a politikai akaratot törvénytervezetként megszövegezi.[48] Kettejük „között" helyezkedne el – többek között[49] – az alkotmányjogász szakma, amely az alkotmányozás folyamatában komoly szakmai imputot és igazodási pontot jelenthet. A szövegező felelőssége az alkotmány megfogalmazása során ugyanaz, mint a jogalkotás során: meg kell értenie, mit akar az alkotmányozó, azt a jog nyelvére le kell fordítania, az érzékeny területeknél (alapjogi szabályozás, visszamenőleges jogalkotás, vállalt nemzetközi kötelezettségek stb.) pedig jeleznie kell. Ennek oka, hogy az alkotmányozás speciális jogalkotási eljárás azzal a különbséggel, hogy jogalkotást befolyásoló tényezők szűkebb körben érvényesülnek, feltéve, ha az alkotmányozó hatalom demokratikus alkotmányozásban gondolkodik. Ha ez nem így zajlik, akkor pusztán csak az alkotmányozó hatalom originális, konstituáló jellege érvényesül, vagyis az, hogy jogilag tulajdonképpen semmihez nincs kötve, illetve önkorlátozást nem végez. A demokratikus alkotmányozás során a demokratikus jogalkotást befolyásoló tényezők közül az alkotmányi szabályozás és a végrehajtás nem játszik meghatározó szerepet, kiemelkedő jelentőségű lesz azonban a döntéshozatal és az azzal szorosan összefüggő nyilvánosság, továbbá „jogi szempontból" pedig a korábbi nemzetközi kötelezettségvállalások, illetve a kialakított nemzetközi, szupranacionális, nemzeti bírói gyakorlat.[50] A demokratikus döntéshozatal eljárási szabályai és a nyilvánosság biztosítása elvezet az eljárási legitimációig, mivel ennek igénye a demokrácia elvéből fakad. A demokratikus politika játékszabályait megállapító eljárás típusa ugyanis nem minősíthető irrelevánsnak, azaz az alkotmányozó eljárásnak is demokratikusnak kell lennie.[51] Látható tehát, hogy a tartalmi legitimáció nem értelmezhető az eljárási legitimáció nélkül.

3. A demokratikus alkotmányozási eljárás legitimáló hatása

A fent említett tartalmi követelményeknek megfelelő demokratikus alkotmányozásnak – jogalkotási *eljárásként* – öt fázisa állapítható meg: i) az impulzus keletkezése; ii) az előzetes

[47] A kimutatást l. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon… Közjogi Szemle 2010. 4. sz. 7. o.

[48] Vö. Andrew Arato: Forms of constitution making and theories of democracy. 17 Cardozo L. Rev 191 (1995-1996) 191. o.

[49] A folyamatban egyéb bevontak más (nem alkotmányjog-szakmai) szempontból fogalmazhatnak meg jelentős véleményeket, érdekeket.

[50] Utóbbi az alkotmányjog globalizálódásával, illetve annak egy tényezőjével, az alkotmányos párbeszéd jelenségével függ össze. Bővebben l. David S. Law: Globalization and the Future of Constitutional Rights. 102. Nw.U.L. Rev. (2008), összefoglalja, értékeli: Mark Tushnet: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. http://www.student.virginia.edu/~vjil/PDF/49_985-1006.pdf.

[51] Arato: i.m. 191. o.

tanácskozás; iii) a megszövegezés;[52] iv) tanácskozás; v jóváhagyás.[53] Ha az alkotmányozási eljárás e fázisokat megtartja, illetve a különféle véleményeket *érdemben* figyelembe veszi, azaz nem csak formálisak a konzultáció keretei, a legitimáltság a skálán a „maximum" végpont felé mozdul el. Ennek oka, hogy az alkotmány ilyen értelmű legitimitása nagyrészt a szavazást megelőző vita gazdagságán és minőségén múlik.

Az *előzetes tanácskozási szakasznak* az a célja, hogy a jelzéssel érkező impulzusok mögött álló elképzeléseket/akaratokat meg lehessen vitatni. Ennek eredményeként az alkotmányozás ötletét vagy elvetik, vagy vitát folytatnak annak tartalmáról. E szakaszban a következő kérdés merülhet fel: hogyan igazolható, hogy tényleg széleskörű a társadalmi igény az alkotmányozásra/alkotmányreformra. Az igazolás három tényezőből eredhet: az alkotmányreformot támogató politikai párt széleskörű választási győzelme (közvetlen politikai vagy ideológiai megközelítés); a támogatás top-down igénylése (indirekt megközelítés); a top-down „kérelmezés" közvélemény-kutatásokon keresztül (e jelleg miatt azonban ez utóbbi elvetendő). Ha megállapítást nyer, hogy alkotmányozási igény (igény az alkotmányreformra) felmerült, akkor elkezdődik az alkotmánytervezet előkészítése. Ez elvezet a *megszövegezés szakaszáig*. E szakaszban legalább három testületben[54] kerülhet sor a koncepció és vagy/tervezet megszövegezésére: i) választott képviselőkből álló alkotmányozó nemzetgyűlés, aminek az ad legitimitást, hogy a képviselőket az egyének az alkotmányozással kapcsolatos elképzeléseiknek/meggyőződésüknek megfelelően választották meg; ii) már létező testület (azaz a parlament), aminek az a választási győzelem ad legitimitást, ami az alkotmányozással kapcsolatos terveken alapul; iii) ad hoc testület, amelynek a képviseleti szerv összetételét valamilyen formában követő összetétele ad legitimitást. Érzékelhető, hogy a népre való visszavezethetőség foka (l. a népszuverenitás elvét) a felsoroltak tekintetében csökkenő tendenciát mutat. A harmadik szakasz végén elkészül az alkotmánykoncepció és/vagy alkotmánytervezet, amit aztán a szélesebb közvéleménnyel a *tanácskozási szakaszban* vitatnak meg.[55] A vita lényege az érvek ellenérvek, alternatívák stb. felsorakoztatása. A vita főbb jellemzői az alábbiak. Először is, *párbeszéd* szükséges az institucionalizált eljárás és az informálisan fejlődő közvélemény között. Másodszor a tervezet vonatkozásában *teljes konszenzusnak* kell fennállnia, mivel azonban ez a gyakorlatban valószínűtlen, szükség van az előbb említett széles körű bevonásra, amivel megelőzhető a manipuláció, illetve a vélemények top-down hangszerelése. Erre azért is hangsúlyt kell fektetni, mivel az alkotmányozási folyamatban a képviselet „megelőlegezett" bizalmon alapszik. Harmadszor az *eljárásnak megfelelő hosszúságúnak* kell lennie ahhoz, hogy azt a közvélemény adekvát módon értékelje.

A kompromisszumos koncepció/tervezet kialakítását követi a *jóváhagyás eljárása*. Ez a következőképpen nyilvánulhat meg: népszavazás (kizárólag közvetlen hatalomgyakorlás); referendum (közvetett és közvetlen hatalomgyakorlás); csak a kritikus választókerületekben megtartott referendum (mindezek többfajta többséggel képzelhetők el); csak parlamenti szavazás (összetett államokban eltérő szerepe lehet a különböző parlamenteknek, illetve a kamaráknak). A legitimitás foka e felsorolásban is csökken.

---

[52] Ha a megszövegezés csak a koncepcióra irányul, akkor lehetőség adható a konkrét szövegtervezet megvitatására is. Ebben az esetben az eljárás további szakaszokkal egészül ki.

[53] A részleteket l. Fossum – Menéndez: i.m. 256-260. o.

[54] Jon Elster négyet nevez meg: a kifejezetten csak az alkotmányozásra megválasztott alkotmányozó gyűlést, az alkotmányozásra és a jogalkotásra is megválasztott parlament, az „önlétrehozó" alkotmányozó parlamentet, amit eredetileg nem alkotmányozásra, hanem törvényhozásra választottak meg, de később magát alkotmányozóvá transzformálta, és az „önlétrehozó" jogalkotó parlamentet, amelyet eredetileg alkotmányozásra választottak meg, de az később jogalkotói jogkört is tételez magának. A legnagyobb legitimitással szerinte az elsőként nevezett testület rendelkezik. Elster: i.m. 182-186. o.

[55] Az alkotmány nem fog legitimnek tűnni, ha azt nyilvános vitákon, meghallgatásokon nem vitatták meg a közvéleménnyel. Vö. Elster: i.m. 197. o.

dc_1051_15

Az alkotmányozási eljárás során a legfontosabb alapelv az, hogy minél gyengébb a jelzés, annál nagyobb szükség van a közvetlen társadalmi támogatottságra. Ez pedig a „társadalom" minél szélesebb körű, érdemi bevonását követeli meg.[56]

4. Összegzés

4.1. Az alkotmány legitimáltsága a legitimitás-skála végpontjai között mozogva folyamatosan változhat, és ezt eltérő tényezők határozzák meg. Az alkotmány demokratikus legitimáltsága akkor közelít leginkább a maximumhoz, ha az alkotmány a megfelelő értékeket kifejezésre juttatja (objektív teória, tartalmi legitimitás), a társadalom részéről elfogadásra kerül (szubjektív megközelítés) az alkotmányozás folyamatában (előzetes elismertség, eljárási legitimitás), illetve az alkotmány alkalmazása során (utólagos elismertség, illetve képesség-elmélet).

4.2. A demokratikus alkotmányozással és legitimitással kapcsolatban írottakat összegezve megállapítható, hogy 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. Ennek elfogadása pedig megköveteli az alkotmányozásnak – mint eljárásnak – a legitimitását, aminek a pluralizmus talaján kell állnia. A jövendő alkotmány legitimáltságának egyes elemei (eljárási, tartalmi) értékelhetőek az alkotmány elfogadásának és szövegének vizsgálatával, más komponensei azonban magától értetődően csak utólag mérhetőek. 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.

4.3. Látható volt, hogy az alkotmánynak több megközelítése is azonosítható: a pozitivista felfogásban az alkotmány különleges törvény, politikai megközelítésben a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki, morális szempontból pedig a társadalom legmélyebb hitének és meggyőződésének kifejeződéseként is felfogható. E megközelítések eltérő alkotmányi funkciókat is feltételeznek. A fentiek alapján az állapítható meg, hogy minél nagyobb 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 alktomány demokratikus jogállami jellege. Az így okozott probléma – ha az új államiság egyáltalán ezt eredményezi – csak új, demokratikus alkotmányozással vagy jelentős alkotmánymódosítással orvosolható. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy az alkotmányozásban megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd – ami az alkotmány legitimáltságát is eredményezheti – hogyan (nem) valósult meg az Alaptörvény előkészítése és megalkotása és elfogadása során.

[56] Az Európai Bizottság pl. a legitimitást összeköti a bevonással és a részvétellel, illetve a hatékonysággal és hatásossággal. European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 7., 11. o. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf. A konzultációról bővebben l. a tizedik fejezetet.

II. Az új magyar alkotmány koncepciója

A 2010-ben és 2011-ben lezajlott magyar alkotmányozásnak lényegében két, egymással kapcsolatban nem igazán álló szakasza volt: a „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei" (a továbbiakban Koncepció) elkészítése, és az Alaptörvény elfogadása. A Koncepciót érdemes értékelni abból a szempontból, hogy az az alapján elfogadott alkotmány mennyiben lett volna képes betölteni a modern alkotmányos jogállam alaptörvényi funkcióit, akkor is, ha ismert, hogy az Alaptörvény és a Koncepció között semmilyen kimutatható kapcsolat nincsen. Ennek oka pusztán az, hogy bemutassam e dokumentum kidolgozása mögött meghúzódó – véleményem szerint vitatható – alkotmányfelfogást és a politikai döntéshozónak az alkotmányozáshoz – mint inklúzív és deliberatív eljáráshoz – való viszonyát. Ennek érdekében röviden, és nem kimerítő jelleggel összegzem az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által készített Koncepcióra vonatkozó véleményemet, kiemelve különösen az alkotmány „élő keret" jellegét, a rövidséget és tömörséget. Reagálok továbbá az ún. „mag-alkotmány" elméletre. Végül megvizsgálom, hogy a Koncepció valódi, jogalkotástani értelemben felfogott koncepciónak[57] minősül-e.[58]

1. Az alkotmány: „élő keret" (?)

Az alkotmány „élő keret" jellege, illetve az alkotmány-előkészítő eseti bizottság alkotmány-felfogása a Koncepció elején található „iránymutatásban" mutatkozott meg:

> „Az alkotmány Magyarország legfontosabb jogforrása, a jogrend alapja, ugyanakkor nem csak jogszabály, hanem olyan élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk. Legyen rövid, tömör és az alkotmányos elvek megfogalmazásában emelkedett. Megszövegezésénél arra kell törekedni, hogy ne szoruljon gyakori módosításra."

Ez a megfogalmazás nem azt fejezi ki, amiről eddig azt lehetett hinni, hogy jogi értelmben alkotmányként van jelen a jogrendszerben. A Koncepció – elsőként idézett – pár mondata ugyanis azt jelzi, hogy az alkotmány a jogrend alapjaként egyrészt a jogszabályi formában elfogadott alkotmány, másrészt „olyan élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk". Nem derül ki azonban, hogy i) mi ez az élő keret, ii) ezt ki/mi és iii) mi alapján határozza meg. Ha mindezeket nem tudjuk, vagyis arról sincsen információnk, hogy milyen keretek között valósul meg a társadalmi együttélés, milyen szabályok vonatkoznak az állami szervekre, hogyan történik az államhatalom gyakorlása, pontosan milyen alapjogaink vannak, akkor az ilyen alkotmány i) nem demokratikus alapokon nyugszik, ii) nem stabil és kiszámítható, így iii) felmerül az önkényes „tartalom-

[57] Az összevetés alapja az, hogy maga az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság fogta fel ekként a feladatát. „»A Bizottság feladata annak áttekintése és értékelése, hogy a hatályos Alkotmány megfelelően tartalmazza-e alkotmányfejlődésünk történelmi értékeit, megfelelően biztosítja-e az emberi és állampolgári jogok legszélesebb körű érvényesülését, illetve annak vizsgálata, hogy az államszervezet alapvető intézményeinek működését meghatározó alkotmányi és törvényi szabályozás eleget tesz-e az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó állami kötelességnek és a XXI. századi polgári demokráciával szemben támasztott elvárásoknak. A Bizottság feladata továbbá, hogy az új Alkotmány alapvető elveire vonatkozó országgyűlési határozati javaslatot 2010. december 31-ig az Országgyűlés elé terjessze.« (47/2010. (VI. 29.) OGY határozat 2. pontja. Bizottságunk kiemelten fontosnak tartja, hogy *az új szabályozási koncepció kialakítása* során széleskörű szakmai-társadalmi együttműködés alakuljon ki." http://www-archiv.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=911&p_ckl=39&p_biz=I005&p_nyelv=HU.

[58] Törekszem a tudományos igényű feldolgozásra, de a téma nem minden esetben teszi lehetővé a forrásokra való teljes körű hivatkozást, amit emiatt mellőzök is. L. Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/9. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf.

meghatározás"[59] lehetősége, továbbá iv) nem biztosítja a számonkérhetőséget, mivel az államhatalom gyakorlását – az „élő keret" léte miatt – nem lehet jogi tényezőre visszavezetni, valamint v) nem nyújt garanciát az alapjogok megfelelő védelmére. Mindezekből pedig az következik, hogy az így létrehozandó alkotmány – konkrét esetben a Koncepció alapján megalkotott törvény – nem az alkotmányos demokrácia[60] fogalmi rendszerében létezett volna, és nem jelenítette volna meg az európai alkotmányfejlődés mai irányait,[61] például i) nem fedezhető fel az az általános tendencia, hogy a jogállamiságot erősíteni kell, illetve ii) az alaptörvény normatív tartalmát gazdagítani szükséges. iii) Nem figyelhető meg az sem, hogy az alkotmányozóra hatnak a nemzetközi kötelezettségvállalások, dokumentumok, alapjogi standardok, illetve iv) az a törekvés sem, hogy „az alkotmány ügyében széles körű konszenzuson nyugvó megoldást keressenek" (referendummal való megerősítés igénye).[62]

2. Az alkotmány: rövid és tömör (?)

A Koncepció szerint az alkotmánynak rövidnek és tömörnek kell lennie. Ez a kiindulópont – amely az alkotmány szabályozási és szerkesztési elveit szerette volna magában foglalni[63] – ellentétesnek tűnik a modern alkotmányfejlődéssel és a jogállami demokratikus alkotmánnyal szembeni kívánalmakkal.

2.1. Természetesen a szöveg alapján megállapítható *szabályozási és szerkesztési koncepció* is egyfajta elveket juttatott kifejezésre. Kiderülnek ugyanis belőle a következők:[64]
A *szabályozás tárgyköre*: mit szabályozzon (pl. viszonylag részletességgel a közpénzügyi jogalkotást) és mit ne (pl. az Alkotmánybíróság hatáskörét, fontosabb alapjogvédő szervek lényeges jogállási elemeit).
A *szabályozás terjedelmével és mélységével* kapcsolatban fontos annak rögzítése, hogy az mennyire legyen *átfogó*. A Koncepció átfogónak tekinthető, bár pár lényeges vonatkozásban elmarad a 2010-ben megnyilvánuló alkotmánymódosító hatalom által hozott újításoktól: pl. pénzügyi felügyelet alkotmányos szervként történő nevesítése, jogalkotói hatáskörrel való felruházása.[65] Ugyanide tartozik az arról való döntés, hogy az alkotmány mennyire *koncentráljon lényeges kérdésekre*. A Koncepció néhány, minden demokratikus államban lényegesnek minősülő kérdésre egyáltalán nem koncentrált, ilyen pl. az Alkotmánybíróság hatásköre, az alapjogi katalógus bővítése, a minősített helyzetek definiálása és az ezekre vonatkozó garanciális szabályok megállapítása. Arról is dönteni kell, hogy milyen legyen a különböző tárgyú *rendelkezések* egymáshoz viszonyított *aránya*. A Koncepció aránytalan, még úgy is, ha rövid alkotmány lebegett az előkészítők szeme előtt, l. pl. alkotmány-/alapjogvédő szervekre vonatkozó szabályozást a pénzügyi alkotmány – egyébként helyeselhető – költségvetésre vonatkozó részletesebb szabályozásával vagy a – szükségtelenül hosszú – javaslatot az öröklési joggal kapcsolatban. Fontos előzetesen rögzíteni azt is, hogy

[59] Pl. Mit jelent a nemzet akarata? Milyen formában szeretnénk élni? Kicsoda? A többség? A kisebbség? A politikai elit? A középosztály? Ki a nemzet? Csupán a „nemzet" fogalmára vonatkozóan l. Zlinszky János: Tudjátok-e, mi a haza? In Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára. PPKE-JÁK, Szent István Társulat Budapest 2006. 599. o., Zlinszky János a Superflua lex? Non loquitur? 2007. évi CVI. tv. és az Alkotmány. Magyar Jog 2007. 12. sz. 724-728. o., Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 91. o.
[60] Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 15. oldaltól.
[61] Kukorelli (szerk.): i.m. 30. o.
[62] Uo.
[63] A Koncepció vélhetően, ám teljesen helytelenül igazodott ahhoz a politikai akarathoz, amely rövid és tömör alkotmányt követelt.
[64] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei című könyve alapján. L. 81-82. o.
[65] A Koncepció A végrehajtó hatalom 3. pontjában csak utaló jelleggel és lehetőségként merül fel az ilyen szabályozás.

mennyire legyenek *részletesek* az egyes rendelkezések. Ebben az összefüggésben egyértelmű a helyzet, mivel a rövid alkotmánnyal nem fér össze részletes szabályozás – fura kivétel a költségvetés megalkotása eljárásának szabályozására vonatkozó javaslat. Az alkotmány *tagolásával* kapcsolatban megjegyzendő, hogy régi igényt kielégítve – a Koncepció szerint – az alaptörvény elején szerepeltek volna az alapjogok rögtön az „alapvető rendelkezések" után, amely utóbbiból sajnálatos módon kimaradt a gazdasági életre való utalás. Helyeselhető módon megjelent viszont a pénzügyi alkotmány néhány eleme. Kár, hogy a Koncepció nem valódi koncepció, mert ebben az esetben legalább kétféle szabályozási modellt[66] kellett volna felkínálnia[67] az alkotmányozónak: pl. a közpénzügyek külön, egységes fejezetben szerepeljenek[68] vagy sem.
A Koncepciónak a „szabályozás elveivel kapcsolatos általános megfontolások" részével a javasolt szöveg teljesen adekvát, csak a 21. századi demokratikus viszonyok között nem tűnik elfogadhatónak.

2.2. Nem számítva a 63/1995. (VI. 17.) Ogy. határozattal létrehozott Alkotmány-előkészítő Bizottság tervezetét, illetve az arra reagáló tanulmányokat,[69] az azóta született, főként az addigi alkotmánybírósági és nemzetközi joggyakorlatot is figyelembe vevő alkotmánykonszolidációs javaslatokat, a szakirodalomban többen megfogalmazták már azt az igényt, hogy az Alkotmányt hol, miért és hogyan kellene kiegészíteni, jobbítani. Néhány olyan köztudott példát említenék csak, amelyek az elmúlt években potenciális alkotmányi szabályozási tárgyként felmerültek: pluralitás, tolerancia, társadalmi igazságosság, az állam világnézeti semlegessége, fenntartható fejlődés, társadalmi igazságosság, fogyatékkal élők, idősek jogai, jó közigazgatáshoz való jog, biogenetikai normák, a felhatalmazó klauzulával kapcsolatos tartalmi és eljárási szabályok, a gazdasági alapjogok részletesebb szabályozása, közpénzügyek, az Alkotmánybíróság hatásköre, a mentelmi jog lényeges összetevői, a frakciók, az egyesülési és a gyülekezési jog tartalmi elemei, a házassággal és családdal összefüggő alapvető szabályok, a legfőbb közjogi méltóságok jogállását érintő garanciális szabályok, önkormányzatok, közigazgatás általános alapelvei stb.
A de lege ferenda javaslatok egyrészt annak felismeréséből következhettek, hogy az újabb, különösen a rendszerváltozás után megalkotott alkotmányok a nyugat-európai társaiknál lényegesen terjedelmesebbek. Ennek pedig – például az alapjogok területén – az egyik oka az alapjogok többlépcsős, egymással összefüggő, egymásra ható elismerése és deklarálása volt.[70]

---

[66] Erről l. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 91. o.
[67] Ezt egyébként az eseti bizottság VI. sz. Közpénzügyek munkacsoportja sem tette meg.
[68] Vö. Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. AEB/223/2010. 15-17. o.
[69] L. pl. a kilencvenes évek közepén publikált „Alkotmányelőkészítő tanulmányokat": Az Alkotmányelőkészítő tanulmányok kötetei. Sorozatszerkesztő Lamm Vanda, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó - MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
[70] L. bővebben Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 105-107. o., a következő irodalmak feldolgozása alapján: Schmidt Péter: Még egyszer a szociális jogok természetéről. Acta Humana 1994. 14. sz. 6. o., Takács Albert: A szociális jogok. In Emberi jogok. 796-799. o., Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba. Justis Tanácsadó Bt. Pécs 2005. 36-39. o., Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi Közlöny 1989. 5. sz. 217. oldaltól, Világhy Miklós: A szellemi alkotások joga. Tankönyvkiadó, Budapest 1975. 7-11. o., Péteri Zoltán: Az emberi és állampolgári jogok történetéhez. Jogtudományi Közlöny 1998. 12. sz. 651. o., Julia Häusermann: The Realisation and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 58-59. o., Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2002. 707., 652. o., Ádám Antal: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. In Ádám Antal (szerk): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hanns Siedel Alapítvány, Budapest 1994. 170. o., Françoise Dreyfus: Les droits economiques et sociaux dans quelques constitutions récentes. In L'Etat de

Az alapvető jogok „joggá válása” ugyanis úgy ment végbe, hogy az alkotmányokban elismerésre kerültek bizonyos alapvető értékek és elvek, amelyek aztán az alkotmányos állam egészét átható, magatartást irányító szabályokként is funkcionáltak. Hasonló mechanizmus ismerhető fel az alkotmány- és alapjogfejlődés későbbi szakaszában, amikor a szociális vagy kulturális típusú, gazdaságra vagy például a bioetikára vonatkozó jogszabályok bizonyos rendelkezései kerültek alkotmányi szintre. A második világháború után megnőtt a nemzetközi alapjogvédelem szerepe és felelőssége, és e szinten az általános dokumentumok mellett egyes alapjog-csoportok, vagy alapjogok kibontására külön nemzetközi szerződések születtek. A nemzetközi alapjogi dokumentumok kialakulására leginkább az a jellemző, hogy kezdetben nemzeti alapjogi katalógusokból – azaz egy-egy állam alkotmányából – táplálkoztak. A nemzetközi szerződésekben korábban nem ismert jogok kerülnek megfogalmazásra (tipikusan az ún. harmadik generációs jogok), illetve egyes alapjogok (főleg a gazdasági, szociális és kulturális jogok) tartalma részletesebb kibontásra került.[71] A jelenlegi hatásmechanizmusra azonban sokkal jellemzőbb az, hogy a nemzetközi szinten elismert alapjogok hatnak vissza a nemzeti jogrendszerekre, amelyben nem kis szerepe van annak, hogy a nemzeti alkotmánybíráskodás rendszerint zsinórmértéknek tekinti a nemzetközi jogi fórumok irányadó határozatait és ezek indokolását. A nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott alapjogok tehát kölcsönhatásban vannak az alkotmányokban meghatározott alapjogokkal. A nemzetközi (és európai közösségi/uniós) szférában kialakított és nemzetközi értelemben alapjogi szintre emelt tartalmi elemek pedig beszivárogtak a kelet-európai államok „újonnan” kialakított új alkotmányaiba.[72]

Mindezek azt is jelentik, hogy az alkotmánynak nemhogy rövidnek, tömörnek, hanem részletesnek, garanciákat tartalmazónak, a legújabb fejleményeket figyelembe vevőnek, az újabb kihívásokra reagálónak kell lennie. Sólyom László megfogalmazásában: „[…] egy túl rövid, nem részletező alkotmánnyal éppen az alkotmány garanciális szerepe szűkülne össze végletesen, s a várakozással ellentétben, az alkotmány tekintélye is elveszne a létrejött káoszban.”[73]

2.3. Természetesen az is egyfajta megoldás, amit a Koncepció javasolt: csak a legszükségesebbeket kell alkotmányi szinten szabályozni. Ekkor felmerül a fentebb említett probléma, ráadásul a Koncepció semmivel – sem szakmai, sem politikai érvekkel – nem támasztja alá a rövidségre és tömörségre vonatkozó iránymutatását. Lehet természetesen arra hivatkozni, hogy a majdani jogalkalmazó és/vagy alkotmánybíróság megtölti tartalommal például az egyes alapjogokat a nemzetközi standardok alapján, de ebben a rendes bíróságok eddig nem nagyon jeleskedtek. Másrészt, kérdés, hogy i) az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatot miért nem lehetett átfogóan beépíteni a Koncepcióba, milyen érvek szólnak e

droit. Mélenges en l’honneur de Guy Braibant, Éditions Dalloz, Paris 1996. 170. o. L. továbbá Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. JURA 2010. 2. sz. 118. o.

[71] Ilyen pl. a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény és a nők elleni megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, a gyermekek jogairól szóló egyezmény, a migránsok és idegenek jogait szabályozó deklaráció. A munkához való jog területén az ILO alkotott fontos szabályokat. Az ILO-hoz hasonlóan az UNESCO is fogalmazott meg további rendelkezéseket, és a tagállamok sok ilyen dokumentumot fogadtak el, pl. a szerzői jogra vonatkozóan, a kulturális örökség védelmére vonatkozóan háborús konfliktusok esetén, az oktatásban való diszkrimináció elleni tilalom.

[72] L. például a szlovák alkotmány 18. §-át (a munka szabadsága), a 35. §-át (foglalkozás, szakképzés megválasztása), a 36. §-át (méltányos, megfelelő munkakörülmények), a szlovén alkotmány 49. §-át (a munka szabadsága), a 66. §-át (a foglalkozás biztonsága), a 74. §-át (a szabad vállalkozás), a litván alkotmány 46. §-át (fogyasztóvédelem), a lengyel alkotmány 66. §-át (biztonságos és higiénikus munkafeltételek). E folyamatban is megjelenik az alkotmányos párbeszéd.

[73] Sólyom László az alkotmányozásról teljes beszéd http://webalkotmany.hu/hir/solyom_laszlo_az_alkotmanyozasrol_teljes_beszed

mellett és ellene, ii) abból miért csak két tárgykörre vonatkozó alapelveket emeltek be,[74] vagy iii) miért nem történt utalás arra, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatot – a jogfolytonosság és jogbiztonság biztosítása érdekében – ahol lehetséges, követni kell?

3. Az alkotmány: mag (?)

3.1. Bár a *Koncepció maga nem utal* a „mag-alkotmány" elméletére,[75] de a rövidségre és a tömörségre vonatkozó célkitűzését alapul véve mégsem lehet szó nélkül hagyni ezt az elképzelést. Ez akkor is így van, ha a Koncepcióról nem lehet határozottan ennek megvalósítását állítani, mivel néhol annál (sokkal) többet tartalmazott (pl. utal az államformára: köztársaság, tartalmaz alapjogi katalógust). Úgy tűnik viszont, hogy a Koncepció – a részletes alkotmány utáni fentebb említett igénnyel és kívánalmakkal összehasonlítva – valamilyen módon mégiscsak a „mag-alkotmány" elméletét vette alapul. A Koncepció alapján ugyanis az Alkotmányhoz nagyon hasonló terjedelmű, esetleg még annál is rövidebb alaptörvényt kellett volna megszövegezni úgy, hogy az nem tartalmazott volna alapvető fontosságú jogállami kellékeket, mint például az Alkotmánybíróság hatásköreit.
Véleményem szerint a *Varga Zs. András* által promotált „mag-alkotmány" elmélet[76] olyan *alkotmányjogilag nehezen értelmezhető* felvetéseket fogalmaz meg, amelyek komolyan fel sem merülhettek volna az olyan alkotmányozási folyamatban, amelynek a célja egy modern, 21. századi jogállami alkotmány létrehozása. Ennek *okai* röviden a következők:
i) Minden demokratikus alkotmányban[77] szerepel az államforma és a kormányforma megjelölése, mivel az az egyik fontos állami struktúraelv a hatalom gyakorlásáról, a jogállamiság elismeréséről és az állam felépítéséről való döntés mellett.
ii) Minden demokratikus államban[78] valamilyen módon megvalósul az alkotmányvédelem. A javaslat („egyfajta alkotmánybíráskodásra, de konkrét intézményi forma nélkül") nem ez irányba hat. Mivel Szerző utal az amerikai megoldásra [„Úgy gondolom, hogy az amerikai típusú „on the case", azaz csak az érintettek által (esetleg közjogi főméltóságok esetében in abstracto is) kezdeményezhető normakontrollra áttérésre megérett az idő"[79]], láthatóan nem tulajdonít jelentőséget az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modelljei és hatásmechanizmusai közti különbségnek.[80]

---

[74] L. az államfő kinevezési és kitüntetési jogkörére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot, és az alkotmány népszavazás általi módosíthatatlanságával kapcsolatos szabályokat.

[75] „A jogrend meghatározó eleme tehát Magyarországon a 77. §, a *mag-alkotmány*." Varga Zs. András: A közigazgatási jog alkotmányos alapjai. In Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori Iuris Publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. PPKE Állam- és Jogtudományi Kar, Szent István Társulat, Budapest 2006. 561. o. A 77. § itt az Alkotmány e rendelkezésére utal: „77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye. (2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek." E megfogalmazás változáson esett át, l. http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf.

[76] Varga Zs. András: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról. http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf, az erre vonatkozó előadás elhangzott a PPKE és PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékei által szervezett és 2011. február 4-én Budapesten megrendezésre kerülő konferencia (Konferencia a jelenleg zajló alkotmányozásról) „Jogforrástan" szekciójában „A mag-alkotmány védelmében címmel", amelyet szerző átdolgozott írásában közölt. L. Varga Zs. András: A Mag-Alkotmány védelmében. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. és II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013. 137-155. o.

[77] Vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG ORAC, Budapest 2007.

[78] Országonkénti bontásban l. Chronowski – Drinóczi (szerk.): uo., összefoglalóan l. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: i.m. 4-7. o. L. továbbá a kilencedik fejezetet.

[79] Vö. Varga Zs.: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról. 4. o. 6. lj.

[80] Ezt l. többek között Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 351-379. o.

iii) Minden demokratikus alkotmányban szerepel az alapjogok katalógusa, a „mag-alkotmányra" vonatkozó elképzelések között – a vallásszabadságon kívül – mégsem kapnak szerepet. A vallásszabadságot a „Teremtő Istenre" való utalással gondolja biztosítani. Több alapvető körülményt nem vesz itt figyelembe, például azt, hogy így nehezen képzelhető el a vallási pluralizmus, illetve az állam világnézeti semlegessége.[81] Néhány alapjog rögzítésre kerülne a „mag-alkotmányban" (emberi élet, a férfit és a nőt megillető házasság és az azon alapuló család[82]), de azok is csak alkotmányos alapelvekként szerepelnek, ellentétben a házasság és családra vonatkozó alapjogi standarddal.[83]

3.2. Az alkotmányjogi szakirodalomban további utalás is található a „magra", mégpedig a következőképpen: „nem szükséges a teljes materiális alkotmányjogot az Alkotmányban szabályozni, hanem annak csupán magját". *Jakab András* és *Vincze Attila* a materiális értelemben felfogott alkotmányon az „állami élet alapvető kérdéseit", formális alkotmányon pedig az Alkotmányt értik.[84] Ez – hacsak én magam nem értem félre őket[85] – megfeleltethető annak az alkotmánytani kategorizálásnak, amely szerint a formális értelemben felfogott alkotmány(jog) az alkotmányozás formális eljárása során, szabályszerűen jön létre, és általában egyetlen dokumentumban, egy (alap)törvényben összefoglalt rendelkezések összessége.[86] A formális értelemben felfogott alkotmány nyilvánvalóan nem tekinthető lezárt és kimerítő szabályozásnak, mivel csak az alapvető és a legjelentősebb kérdéseket tartalmazza. Ezért van szükség egy jogállamban törvényalkotásra.[87] Ehhez képest a materiális alkotmányjogba azok a jogi normák tartoznak, amelyek nem részei a formális alkotmányjognak, de amelyek tárgya alkotmányjogi karakterű, és az alkotmány rendelkezéseiből egyenesen levezethetőek. E szabályokat kimerítő jelleggel nyilvánvalóan nem lehet a formális alkotmányban szabályozni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy alapvető, a demokratikus államok alkotmányaiban meglévő, a nemzetközi kötelezettségekben megnyilvánuló alapvető szabályokat, elveket, jogokat, értékeket ne kellene a formális értelemben, vagyis az alkotmányozással elfogadott alkotmányban szabályozni annak érdekében, hogy az alkotmány betöltse azt a rendeltetését, amit alaptörvényként be kell töltenie.[88]

3.3. Véleményem szerint tehát a „mag-alkotmány" kérdéskörével foglalkozók között *félreértés áll fenn* a „mag" szükségszerű terjedelmével, tartalmával és a „mag"-„nem mag" közötti viszonnyal kapcsolatban. Nem lehet negligálni azt a tényt, hogy *Jakab* és *Vincze* az

[81] Ez sajnálatos módon a Koncepcióban sem fogalmazódik meg.
[82] Ezzel szemben l. Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család alkotmányjogi értelemben. Acta Humana 2006. 1 sz. 71-93. o., Uők: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete. JURA 2006 1. sz. 16-23. o.
[83] Vö. az Alkotmánybíróság 2012 előtti határozataival, illetve a strasbourgi gyakorlattal, aminek vélhetően nagy szerepe lesz az Alapjogi Chartának a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogról szóló 9. cikke értelmezésénél is (amely egyébként az EJEE 12. cikkén alapszik). E jog tartalmi elemei az EJEB joggyakorlatában (12. cikkre vonatkozóan) különösen az alábbiak: a hatóságok nem szankcionálhatják a házassági/szülői státust; a családi élet a házasságon alapuló családon túl kiterjed azokra is, akik ténylegesen együtt élnek; a család alapulhat adoptáláson is, stb. Bővebben l. P. van Dijk – G.J.H van Hoof: Theory and Practise of the European Convention of Human Rights. Kluwer Law International, The Hague 1998. 601-618. o. A család fogalmának változását l. Vasily Lukashevich: Egy új európai család. Fundamentum 2010. 3. sz. 118. oldaltól.
[84] Jakab András – Vincze Attila: 77. § [Az alaptörvényi jelleg] In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009. 2743. o.
[85] Petrétei József Az alkotmányos demokrácia alapintézményei című monográfiája alapján. L. 83-84. o.
[86] Vannak azonban olyan államok is (pl. Svédország), ahol a formális értelemben felfogott alkotmányt több ilyen dokumentum testesíti meg.
[87] Vö. a törvények kiemelkedő szerepével az alkotmányos jogállamban. Pl. Kukorelli (szerk.): i.m. 28. o.
[88] L. az idézett alkotmányjogi tankönyvek részleteit.

Alkotmány tekintetében az 1989-es állapotra – kifejezetten az 1989. évi XXXI. törvényre[89] – utal vissza. E törvény „magját" valószínűleg nem is lehet közelebbről meghatározni, mivel az az akkori alkotmány közel minden egyes szakaszát módosította. Az azonban megállapítható, hogy az így létrejött alkotmány új, jogállami alkotmány, amely rendelkezik mindazon összetevőkkel, amelyeket egy ilyen alaptörvénynek magában kell foglalnia. Ezeket a tartalmi elemeket – illetve a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket[90] – azonban a 2010-ben – az alkotmányozás folyamatában – közzétett *„mag-alkotmány" elmélet* nem hasznosította, sőt azon a véleményen van, hogy „a tágabb értelemben vett alkotmánynak részét képezik a kormányformáról (esetleg az államformáról) és az alapvető jogokról szóló, később megalkotandó törvények".[91] Sajnos, *nem volt egyértelmű,* hogy mit jelentett volna a „tágabb értelemben vett alkotmány", mit/milyen hatálybalépést takartak volna a „később megalkotandó törvények", illetve azok a jogforrási hierarchiában milyen helyet foglaltak volna el. A később megalkotandó törvények tekintetében ugyanis jelentős jogbizonytalanság állt volna fenn arról, hogy az egyénnek milyen alapjogai is vannak, azokat hogyan lehet gyakorolni. A „tágabb értelemben felfogott alkotmány" ugyanis jelentheti a materiális alkotmányjogot is, ami viszont – ellentétben az alkotmánnyal – nem jelent alkotmányi védelmet azoknak az intézményeknek, jogoknak stb., amiket tartalmaz. A „mag-alkotmány" ilyen esetben pedig modern alkotmánytani nonszensz lett volna.

3.4. A „tágabb értelemben felfogott alkotmányt" ugyanakkor – *pozitívabb szcenárióval*, és kissé elszakadva attól a tartalomtól, amire a 3.1. pont utal – azonosítani lehetett volna az olyan törvényekkel, amelyek alkotmányi szinten állnak.[92] Ebben az esetben viszont *semmi szükség* nem lett volna a „mag-alkotmányra", hanem svéd mintára[93] téma szerint fel kell osztani az alkotmányi szabályozást érdemlő viszonyokat. Meg kell azonban állapítani, hogy egyik új alkotmányra vonatkozó *elképzelés sem ebbe az irányba*, nevezetesen a több formális értelemben felfogott alkotmány igenlése felé mutatott. A Koncepció például nem egy helyen tartalmazott utalást arra, hogy a garanciális jelentőségű részletesebb szabályokat 2/3-os többséggel elfogadott sarkalatos törvény határozza meg, amely „a többi jogszabály közül […] kiemelkedő". A *Koncepció* szövegére alapozva azonban *nem világos* i) az az elméleti distinkció, ami mentén valami sarkalatos törvényben nyer szabályozást, és az sem, hogy ii) mi a különbség ezek és a „rendes" 2/3-os törvények között,[94] illetve nem egyértelmű, hogy iii) a sarkalatos törvények – az akkori rendszertől eltérően[95] – a jogszabályokon belül a

[89] Azt írják, hogy e „feltétlenül szabályozandó mag azonban nem lehet több, mint az 1989-es állapot". Jakab – Vincze: uo.

[90] L. Chronowski – Drinóczi (szerk.): uo., ill. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 7. o.

[91] Vö. Varga Zs.: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról. 3. o.

[92] Ezek nem sarkalatos törvények lennének, mivel azok a kartális alkotmány esetében csak a materiális alkotmányjog részét képezhetik.

[93] Megjegyzendő, hogy a formális értelemben felfogott svéd alkotmányjogot az 1974 óta hatályban lévő Kormányformáról szóló törvény (Regeringsformen), az 1810 óta alkalmazott Trónöröklési Törvény (Succesionsordingen), illetve az 1949-ben hatályba lépett Sajtószabadságról szóló törvény (Tryckfrihetsförordningen), valamint az 1991 óta hatályos véleményszabadságot rögzítő dokumentum (Yttrandefrihetsgrundlagen) együttesen alkotja. A négy alaptörvény között nincs hierarchia, mindegyikre ugyanaz az alkotmánymódosítási eljárás vonatkozik. Jan de Meij: The Kingdom of Sweden. In Constitutional Law of the 15 EU Member States (ed. Lucas Prakke-Constantijn Kortmann) Kluwer 2004. 808. o. Idézi: Takács Tamara: Svéd Királyság. In Chronowski – Drinóczi (szerk.): i.m. 243. o. Úgy tűnik, hogy Varga Zs. András a 2013-ban publikált tanulmányában már azon az álláspontón van, hogy az alkotmányt négy törvénynek kellene alkotnia „némiképpen a svéd modell szerint". Varga Zs.: A Mag-Alkotmány védelmében. 154. o.

[94] Koncepció, Alapvető rendelkezések 5. pont, felhatalmazó klauzula.

[95] Ellentétben néhány véleménnyel ugyanis a kétharmados törvény csak eljárási értelemben különbözik a „rendes" törvénytől, ami nem jelent közöttük hierarchiát. Az az eset, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisít egy törvényt arra hivatkozva, hogy nem a módosított törvény által megkövetelt többséggel (azaz 2/3 helyett csak egyszerűvel) került elfogadásra, az jelenti, hogy a módosítás nem a megfelelő eljárási rendben történt. Az egyik

dc_1051_15

törvényekhez képest is magasabb hierarchiai fokon állnak-e. Ha ugyanis az akkori helyzet marad fenn, akkor semmi más nem történik, mint a kétharmados törvények átnevezése. Mindazonáltal a sarkalatos törvények jogrendszerbeli helyéről a Koncepciónak – funkcióját tekintve – bővebben illett volna szólnia.

Ezekről ugyanis csak azt tudjuk meg, hogy mi szabályozandó sarkalatos törvényben. Ilyen terület például a jogalkotás rendje, a képviselői jogállás, az Állami Számvevőszék működésének alapelvei, az Alkotmánybíróság hatásköre, az ombudsmanok jogállása, a választójog, az egyesülési, a gyülekezési joggal, a sajtószabadsággal, az önkormányzatok alapjogaival kapcsolatos alkotmányos (!) biztosítékok. Az alkotmányos biztosítékokkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy ha nem alkotmányi szinten kerülnek szabályozásra, akkor nem is nevezhetők „alkotmányos" biztosítékoknak, kivéve, ha az alkotmányvédelemnek olyan, eddig nem alkalmazott módszere került volna bevezetésre, amely a sarkalatos törvényekben megnyilvánuló jogokat – és egyéb szabályokat – is alkotmányi védelemben részesíti. Ekkor azonban a sarkalatos törvény alkotmányi szintre emelkedik, de ilyen szándék a Koncepcióból nem derült ki, mint ahogyan arra sem lehet a Koncepció Alkotmánybíróságra vonatkozó javaslatából[96] következtetni, hogy az alkotmányvédelmet erősítette volna. A Koncepció e sarkalatos törvények vonatkozásában pedig semmilyen koncepcionális elvárást, javaslatot, alternatívát nem rögzített, így nem tudtuk, hogy a magyar állampolgárokon belül kinek lett volna választójoga[97] egy olyan környezetben, amikor az alkotmánymódosító hatalom azt szűkíti (fegyveres szervek tagjainak választójoga), mások pedig bővíteni szeretnék;[98] és azt sem nem tudtuk, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen hatáskörei lettek volna, akkor, amikor erről a szakirodalomban addig is komoly vita folyt.[99]

3.5. *Összegezve*, véleményem szerint a „mag-alkotmányról" szóló diskurzust már meghaladta az idő. Az alkotmányfejlődés európai tapasztalatai azt jelzik, hogy nem a rövid és tömör alaptörvény a kívánatos. Az is egyértelmű, hogy a terjedelem és az absztrakciós fok között „egészséges" harmóniát szükséges megtalálni, a „rossz" példákból pedig tanulni kell.

érvényességi kellék hiányzik tehát, azaz a törvény nem alkalmas jogi hatás kiváltására, mivel érvénytelen. Ilyenkor tehát nem arról van szó, hogy egyik jogszabály „tartalmi szempontból" ütközik egy nálánál a hierarchiában „magasabb szintű" jogszabályba, hanem arról, hogy a törvény érvényességi fogyatékosságban szenved.

[96] „Az Országgyűlés által, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megválasztott alkotmánybírákból álló Alkotmánybíróság az Alkotmány érvényesülése és az alkotmányos jogok védelme érdekében felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát. Alkotmányellenesség esetén megállapítja annak jogkövetkezményeit. Az alkotmánybírák nem lehetnek tagjai pártnak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak. Jelölésükre az Alkotmányban meghatározott módon kerül sor. Az Alkotmánybíróság szervezetéről, hatásköréről és működéséről sarkalatos törvény rendelkezik." Igazán elképesztő, hogy ilyen megfogalmazásban kompromisszum keletkezik akkor, amikor az Alkotmánybíróság nem egyszer jelezte kívánatosnak, hogy a hatáskörei az Alkotmányban kerüljenek rögzítésre. L. továbbá a Jogállamfigyelő – Jelentés a 2010. decemberi hónapról című írás IV. 1.1. pontját, http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=399. L. továbbá 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997. 397., 403., illetve többek között Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság elnökének beszéde az új alkotmányról szóló javaslat vitájában. Új Magyar Közigazgatás 2011. 4. sz. 35. o.

[97] Koncepció, Alapvető jogok és kötelezettségek, 6. pont.

[98] A fogyatékosok választójogára vonatkozóan legújabban l. Verdes Tamás („A láthatatlan cenzus") és Fiala János („A fogyatékossággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében") írásait a Fundamentum 2010. 3. számában (97-117. o.), illetve Gurbai Sándor tanulmányát („A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálatra az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben hozott ítélete alapján") a Közjogi Szemle 2010. 4. számában (33-41. o.).

[99] L. pl. Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum rovat, Fundamentum 2010. 1. sz. Tilk Péter: A magyar alkotmánybíráskodás továbbfejlesztésének lehetőségei. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009. 125. oldaltól.

4. A Koncepció koncepció?

Mindezeken túl, a Koncepció nem is igazán tekinthető koncepciónak. A jogszabály-koncepció ugyanis a szabályozás folyó szöveggel és magyarázó részekkel történő leírása. E szöveg lehet gondolatébresztő, ha szükséges, tartalmazhat alternatívákat, alvariánsokat, szükséges ismétléseket is. Áttekintve az eseti bizottsághoz érkezett véleményeket, az eddigi alkotmányozási előkészületeket,[100] illetve a 20 év hazai és külföldi joggyakorlatát, a bizottságnak lehetősége lett volna sokkal részletesebb, koncepciózusabb, modernebb, a joggyakorlatot figyelembe vevő olyan szabályozási elvek kialakítására, amely valóban teret engedhet a szakmai vitának.
A Koncepció pusztán két vonatkozásban élt ezzel a lehetőséggel: az államfő választásának szabályainál, illetve abban a tekintetben, hogy a parlament egy- vagy kétkamarásként kerüljön-e kialakításra. Ez utóbbival kapcsolatban megjegyzem, hogy nem volt utalás arra, hogy a parlament hány fős[101] lenne, nincsenek – politikai, jogi, hatásvizsgálati[102] – érvek és ellenérvek felsorakoztatva a létszám vagy a parlamenti struktúra változatai mellett sem.[103]
Terjedelmes vagy bonyolult jogszabály esetében a tervezet elkészítése előtt lehetséges vázlatkészítés is, amivel láthatóvá tehető a végeredmény formája, szerkezete és főbb vonalaiban megfogalmazott tartalma.[104] Azt hiszem, hogy a Koncepció pusztán ilyen vázlatnak tekinthető, figyelemmel különösen arra, hogy néhol (pl. az alapjogoknál) – jogalkotástani szempontból helytelenül – normaszövegnek is alkalmas kijelentéseket tartalmaz.

5. Összegzés

5.1. Röviden összegezve a Koncepcióra vonatkozó benyomásokat, a következő fogalmazható meg: a Koncepció i) olyan – némely vonatkozásban zavaros[105] – vázlat, ii) amely több helyen nagymértékben hasonlít az Alkotmányhoz, de amely a garanciáit nem tartalmazza, iii) amelyen meglátszik annak az időnek a rövidsége, ami az elkészítéséhez rendelkezésre állt, iv) amelynek a készítői (önhibából vagy azon kívül) nem voltak igazán tisztában bizonyos alapvető alkotmánytani és alkotmányjogi ismeretekkel, és v) e miatt az ennek alapján elkészítendő új alkotmány nem lett volna képes alapvető funkciói ellátására.
A Koncepciónak megfelelően elkészítendő alkotmány tehát nem elégítette volna ki azokat a követelményeket, amelyek az alkotmánnyal kapcsolatban megfogalmazhatók. Ez pedig az alkotmányt, az alkotmányjogot relativizálja, teret engedhet az alapjogvédelmi szint csökkenésének, a jogállamiság eltűnésének, illetve az önkénynek, mivel az államhatalmat nem lehet minden tekintetben az alkotmányra visszavezetni. Az ilyen alkotmány pedig nem

[100] Összefoglalóan l. Somogyvári István: Kísérletek az új Alkotmány megalkotására. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009. 45-58. o.
[101] Nincsen magyarázat arra sem, hogy a Koncepcióban miért nem szerepel(nek) létszám(ra vonatkozó alternatívák). Ez különösen akkor érdekes, amikor 2010 tavaszán ugyanaz a politikai akarat (többség) csökkentette le az országgyűlési képviselők létszámát 200-ra (a következő parlamenti választásoktól számítva), amely most a Koncepciót előkészítette.
[102] Konkrét számítások elvégzésének a szükségességét jelezte a témakörben 2000-ben Dezső Márta, Kukorelli István, Sári János és Somogyvári István. Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda. In Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 44. o. Ilyen számításokat és elemzéseket végzett el Tordai Csaba „A választási rendszer reformja" című tanulmányában (Fundamentum 2010. 3. sz. 27. oldaltól).
[103] Erre lett volna lehetőség, hiszen 2010 novemberében az Országgyűlésben még egy konferenciát is szerveztek e kérdés szakmai körüljárására.
[104] Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 391. o.
[105] L. pl. a sarkalatos törvényeket, az alapjog – állampolgári jog – emberi jog fogalmaira vonatkozó zavart.

tudja kialakítania demokratikus, materiális értelemben felfogott alkotmányos jogállam alapvető feltételeit.

5.2. Az alkotmányozó hatalomként megnyilvánuló *Országgyűlés* előtt a Koncepcióval összefüggésben két választási lehetőség állt: vagy *elfogadja* azt, vagy *nem*. Az alkotmány tényleges megfogalmazása azonban mindkét esetben a tényleges szöveg szerkesztőitől, illetve a mögöttük álló politikai akarattól függött. Figyelemmel arra, hogy az alkotmányozó hatalom maga alakítja ki az eljárási szabályait, és nem volt olyan általa hozott normatív rendelkezés, amely alapján az Országgyűlés által elfogadott Koncepciót magára nézve kötelezőnek ismeri el,[106] a parlament elé 2011 tavaszán elfogadásra előterjesztett szöveg lényegesen el is tért a Koncepciótól.

III. Alkotmányos párbeszéd és legitimitás a magyar alkotmányozás során

1. Az Alaptörvény elfogadása

Még a Koncepció kidolgozása alatt, 2010 nyarán és őszén úgynevezett – meglehetősen formális – *szakmai konzultációt* hirdettek meg, amelynek során a bizottság felhívására számos (társadalmi) szervezet[107] fejtette ki véleményét az új alkotmányról.[108] 2010 telén *népi konzultációt* tartottak: kérdőívet küldtek az állampolgároknak, akik feleletválasztós „teszt" kitöltésével fejezhették ki véleményüket. Formailag tehát tartottak mind szakmai, mind népi konzultációt, ám ez a konzultáció jó néhány kritériumának[109] nem felelt meg: például a véleménykifejtéshez nem állt rendelkezésre elég idő, és nem volt visszajelzés a hasznosításról, így ez az eljárás nem tekinthető érdeminek.
Az Országgyűlés úgy döntött, hogy a *Koncepciót érdemben* egyáltalán *nem veszi figyelembe*, ugyanis 2011. március 7-én elfogadta *a 9/2011. (III. 9.) Ogy. határozatot* az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről. Az Országgyűlés a határozatban „felkéri a képviselőcsoportok tagjait, valamint a független képviselőket, hogy az új Alkotmányról szóló törvényjavaslataikat az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság e határozat mellékletébe foglalt javaslatának figyelembevételével, vagy attól függetlenül 2011. március 15-ig nyújtsák be"; továbbá jelezte, hogy „[a]z Országgyűlés az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság javaslatát a képviselők alkotmányozó munkája támogatásának tekinti". Az új alkotmány *végszavazásának határideje* a 2011. március 15-i határidőtől függetlenül 2011. április 18-a maradt. 2011. március 14-ig az is bizonytalan volt, hogy a tervezet a Koncepció alapján készül-e, vagy a parlamenti pártok által beterjesztett tervezetekből alakul-e ki, és az sem volt garantálható, hogy valódi vita tartható majd az egyes tervezetekről, mivel a tavaszi ülésszakban április közepéig – amikor a szavazást tartották – meglehetősen kevés ülésre került sor. Időközben kiderült, hogy csak egy alternatív tervezet került benyújtásra (T/2628), amivel azonban a plenáris ülés érdemben nem is foglalkozott.
Az új alkotmány tervezete (T/2627) benyújtása után nyilvánvalóvá vált, hogy annak megszövegezői kevésbé támaszkodtak a konszenzusosnak ugyan nem nevezhető, de mégis valamifajta egyetértésben kialakított, ám szűkszavú – ilyen formán alig értékelhető – Koncepcióra. Ebből azonban nem az következik, hogy az elfogadott Alaptörvény eljárási

[106] Vö. a 47/2010. Ogy. határozattal.
[107] Mások is kifejthették álláspontjukat. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz benyújtott javaslatokat l. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=75&p_ckl=39&p_biz=I005&p_rec=&p_nyelv=HU.
[108] Nincs adat arról, hogy ezeket a szakértői véleményeket milyen mértékben vették figyelembe a Koncepció megalkotásakor, de az ugyancsak rövid, és szakmaiságát tekintve szerény Koncepció olvastán könnyen megbecsülhető ez a mérték.
[109] L. a tizedik fejezetet.

vagy tartalmi értelemben vett legitimáltsága javult volna. Ezzel kapcsolatban ugyanis érdemes megtekinteni a tervezethez benyújtott módosító javaslatok sorát – amelyek nem a pluralizmus megvalósulásáról tanúskodtak, különös tekintettel arra, hogy nem az összes ellenzéki párt vett részt a tervezet vitájában –, illetve az Alaptörvényről született kritikai és szakmai megnyilatkozásokkal is érdemes megismerkedni. Ebből az következik, hogy az eljárási és tartalmi legitimáció jelentősen csökkent, és nem a „maximum" végponthoz konvergált. A helyzeten nem segített a tervezethez készített indokolás sem.[110]
A lefolytatott alkotmányozási eljárást *véleményem szerint*[111] tehát *nem* lehet azonosítani a szükségesnek ítélt *demokratikus* eljárással. Igaz, hogy az impulzus nagy politikai támogatottsággal rendelkező politikai párttól származott, de nem valósult meg az a követelmény, hogy a választók az alkotmányra vonatkozó tervek miatt szavaztak volna a pártra.[112] Éppen emiatt kellett volna a lehető legnagyobb mértékben törekedni a társadalom érdemi (megfelelő idő, visszacsatolás stb.) bevonására.[113] Az Alaptörvény esetében a jóváhagyás fázisa csak a parlamenti szavazást jelentette, mivel az alkotmányozó kizárta annak népszavazással történő megerősítését, hivatkozva arra, hogy az akkor hatályos Alkotmány azt nem engedi meg. Ez az érv azonban nem veszi figyelembe azt, hogy az alkotmányozó hatalom saját maga alakítja ki eljárási szabályait, amiben nem köti a hatályos szabályozás. Tehát akár népszavazás is tartható lett volna, ami sikeressége esetén a legitimitást a képzeletbeli skálán a minimum végponttól valamennyire közép felé mozdíthatta volna el.

2. Párbeszéd az alkotmányozásról – eljárási legitimitás

Az Alaptörvény legitimitásának kérdését annak elfogadásától számítva érintette a *Velencei Bizottság* a 621/2011. sz. véleményében,[114] illetve a problematikával – eltérő megközelítésekben – több publikáció is foglalkozott.[115]

2.1. A Velencei Bizottság egyik megállapítása[116] az volt, hogy – *eljárási szempontból* – legitimitásproblémát vethet fel a Nemzeti Hitvallásnak az a kijelentése, hogy „*Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét"*. A Bizottság szerint, ha ennek a megállapításnak jogi következményt tulajdonítunk, akkor az csak ex tunc semmisséghez vezethet, máskülönben elegendő lett volna azt kifejezésre juttatni, hogy a korábbi alkotmányt visszavonják. Ez viszont egyrészt azt eredményezné, hogy az összes korábbi alkotmány alapján kiadott állami

[110] Érdemben, alkotmányjogilag értékelhető hasznosítható indokolást sem a Koncepció, sem az Alaptörvény tervezete (T/2627) nem tartalmazott.
[111] Eltérő véleményt fogalmazott meg Trócsányi László. L. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014. 39-44. o.
[112] A választási programban nem szerepelt az alkotmányozás. E megállapítás természetesen a politikai kommunikációban vitatott.
[113] A konkrét technikák megítélése (kérdőív, internetes felület a véleményezésre) nem célom, mindazonáltal megjegyzendő, hogy az eljárás mindaddig formális marad, ameddig nincsen visszacsatolás, illetve nem nyilvánosak azok az előkészítő dokumentumok (a vélemények összefoglalása, az azok alapján kialakított alternatívák stb.), amelyekre a döntéseket alapozzák.
[114] Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016 (a továbbiakban Opinion)
[115] Korábbról l. pl. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. 10-20. o., 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. 61-77. o., Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? Közjogi Szemle 2011. 2. sz. 1-4. o., Fórum rovat (Somody Bernadette, Drinóczi Tímea, Győrfi Tamás) Fundamentum 2011. 1. sz. 47-57. o. Újabban l. Trócsányi: i.m.
[116] Vö. az Opinion 35. pontjával.

aktus elvesztené a jogalapját, ami által maguk is érvénytelenné válnának. Másrészt alapot adhatna azoknak az érveknek, amelyek az Alkotmánybíróság – amely ugyan maga is a „nem érvényes" alkotmány alapján került létrehozásra, mégis fontos szerepet játszott Magyarország jogállami fejlődésében – gazdag esetjogának ignorálását szorgalmazzák. Harmadrészt az olyan alkotmányi intézmények is, mint az Országgyűlés, elveszítené a legitimitását, és jogi értelemben nem létezőnek kellene tekinteni, ami viszont jogi paradoxonhoz vezethet, mivel egy illegitim vagy nem létező parlament nem fogadhat el új alkotmányt.
Ugyanezzel a mondattal kapcsolatban – részben a fentiek megismétlésével – a következő kritikát fogalmaztuk meg egy 2011-ben megjelent írásunkban: „E rendelkezés kapcsán utalni szükséges arra, hogy a közjogi érvénytelenség kimondásának következménye egy jogszabály tekintetében az, hogy ahhoz semmilyen joghatás nem fűződhet**.** Ez tipikus esetben nem csupán magát a jogszabályt, hanem a jogszabály alapján létrejött jogviszonyokat is érinti. Mivel a konkrét esetben az Alkotmány tekintetében történne meg a közjogi érvénytelenség kimondása – anélkül, hogy pontosításra kerülne az, hogy mit értenek »1949. évi kommunista alkotmány« alatt –, az megkérdőjelezné az összes, az az alapján létrejött jogszabály és közjogi aktus (pl. lezajlott országgyűlési képviselő-választás, önkormányzati választás, főbb kódexek stb.) érvényességét. Szerencsére a preambulum önmaga kísérli meg feloldani e problémát, amikor 1990. május 2-át jelöli meg »*hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének*«. Ezzel az alkotmányozó valószínűleg annak a lehetőségét kívánta kizárni, hogy az érvénytelenség idézett kinyilvánítása azt is jelentse: a 2011-ben 21 éves alkotmánybírósági gyakorlat is zárójelbe kerül.[117] Így csak az 1990. január 1-je és május 1-je között hozott határozatok esetében merülhet ez fel. Mindezekkel összefüggésben érdekes a Záró rendelkezések 1-3. pontja, amiben a következők olvashatók: *»1. Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba. 2. Az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. 3. „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el«.* Az alkotmányozó hatalom tehát – pedig az eljárását maga is kialakíthatja[118] – érdekes módon arra a hatályos Alkotmányra alapozza a létét és az eljárását, amelynek az érvénytelensége – a fent idézett kitétel értelmezésétől függően – levezethető lenne a hitvallásból. Ez már önmagában is furcsa, kevéssé értelmezhető helyzetet eredményez, mivel az új alaptörvényt az R) cikk (3) bekezdése szerint a hitvallásban foglaltaknak megfelelően kell értelmezni. Ebből viszont csak az következhet, hogy az »1949. évi kommunista alkotmány« kifejezés semmiképpen nem jelentheti az 1989-ben megreformált, és akkortól hatályos alkotmányt (mivel a hivatkozott rendelkezés ekkor került bele). Ebben az esetben viszont ez a kifejezés az 1989. október 23-ig hatályos alkotmányt jelenti, ami tehát érvénytelen. Emiatt egyrészt visszatérünk a fentebb jelzett problémához, másrészt alkotmánytanilag olyan következtetést kell levonnunk, ami akár nonszensznek is nevezhető. Ezáltal ugyanis az 1949. évi XX. törvény érvényessége »megszakad« 1989. október 23-ával, és az az alkotmánymódosító hatalom, ami akkor megnyilvánult, erre az érvényességében megszakadt alkotmányra alapította a demokratikus jogállami rendet (l. eljárási szabályok), amelyre a jelenlegi alkotmányozó hatalom is alapozza saját alkotó aktusát. Viszont mindez még mindig értelmezhetetlen, mivel a hitvallás szerint az állami

[117] Ennek következménye ugyanis számos, ún. „alkotmányos követelmény" formájában megfogalmazott, ám a szövegbe be nem került, közjogi relevanciával bíró megállapítás annullálását is eredményezheti (pl. egészséges környezethez való jog esetében az „elért védelmi szint nem csökkenthető" elv stb.). Ugyanakkor az is igaz, hogy ha érvénytelennek is nyilvánítanák az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát, nincs akadálya annak, hogy a korábbi gyakorlatban megfogalmazott értelmezések informálisan átkerüljenek az új döntésekbe. Az Alkotmánybíróság pedig a történeti értelmezés módszerét már eddig sem mellőzte, bár általában csak az indokolás alátámasztásához használta, döntést arra nem alapozott.
[118] Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: i.m. 2. o.

önrendelkezés visszaállta 1990. május 2-án történt meg. Tehát az a rendelkezés, amire az alkotmányozó hatalom magát alapozza, akkor született, amikor nem volt állami önrendelkezés."[119]
A *kormány* a Velencei Bizottságnak a véleményére a következőképpen *válaszolt*:[120] a megfogalmazott állítás olyan politikai nyilatkozatnak tekinthető, amely a korábbi alkotmány elfogadásakor fennálló totalitárius rendszer és a szuverenitás de facto korlátozásának elutasítását célozza. E megnyilatkozást a jelenlegi demokratikus és a korábbi kommunista rendszer közötti világos határvonalként kell értelmezni, és mint ilyen nem érinti a hatályban lévő jogi aktusok érvényességét. A kormány szerint ezt az értelmezést erősíti az is, hogy az Alaptörvény a Záró rendelkezések között elfogadásának jogi alapjaként az Alkotmányra utal.
A kritika és a kormány magyarázata közötti *különbség a megközelítésben van*. Míg a kritikák igazolható – sőt az Alaptörvény által is megfogalmazott[121]– jogi érveket alkalmaznak, addig a kormány – ezekkel mit sem törődve, politikai érvkészlettel operál. Ez viszont nem ad valódi választ a jogi kérdésekre. Politikai értelemben a legitimitásdeficitet talán magyarázza, de mivel az Alaptörvény „Magyarország jogrendszerének alapja",[122] speciális jogforrás, és a preambulum az értelmezése segédlete,[123] ezért a jogi problémákra jogi válaszokat kellene adni, vagy a szöveget átgondoltabban – értő, alkotmányértelmezésben jártas jogalkalmazóként gondolkodva – kellett volna megfogalmazni, esetleg e magyarázatot a javaslat indokolásába lehetett volna foglalni. Utóbbi iránymutatásként szolgálhatott volna az értelmezéshez, és e megoldás a jogi legitimitás-problémát talán csökkentette volna.

2.2. *Előzetes és eljárási szempontból* értékeli az alkotmányozást a „Vélemény Magyarország Alaptörvényéről" című írás, amely szerzői szerint a folyamatot három szempontból érdemes vizsgálni: formális legalitás, az előkészítés szabályainak betartása[124] és a szükséges társadalmi és politikai támogatás szempontjából. Mindezekkel összefüggésben az Alkotmány 24. § (5) bekezdésében szereplő – az új alkotmány szabályozási elveinek elfogadására szolgáló – 4/5-ös szabály hatályon kívül helyezésével kapcsolatban megállapítják, hogy e módosítás „az ellenzéki pártokat megfosztotta a tárgyalási pozíciójuktól",[125] majd kifejezésre juttatják, hogy legitimitás-csökkentő tényező a referendum elmaradása, illetve az, hogy az „Alaptörvényt kizárólag a kormányzó pártszövetség támogatta, a parlamenti és a parlamenten kívüli pártok elutasították".[126]
Megállapításaik *többségével egyet lehet érteni*, *kivéve* a 4/5-ös szabállyal kapcsolatos véleményüket, ami szerint e szabály 2/3-os alkotmánymódosítással való eltávolítása „önmagában is alkotmánysértő".[127] Az Alkotmány 24. § (5) bekezdés az Alkotmány része volt, annak „elmozdítására" elegendő az alkotmánymódosításra előírt 2/3-os többség. A szabályban foglalt 4/5-öd ugyanis az „új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához"[128] kellett, vagyis semmi köze nem volt az

[119] Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 12-13. o.
[120] Position of the Government of Hungary on the Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL(2011)058 (a továbbiakban Position of the Government) 3. o.
[121] L. az R) cikk (3) bek.
[122] R) cikk (1) bek.
[123] R) cikk (3) bek.
[124] A folyamatot kritizálja Somody Bernadette is: „Sem az alkotmányossági, sem a politikai érvek nem bizonyultak elég erősnek ahhoz, hogy komolyan vehető módon alakítsák ki az új alaptörvény megalkotásának eljárását." Fórum rovat. 47. o.
[125] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 61-62. o.
[126] Uo.
[127] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 62. o.
[128] Alkotmány 24. § (5) bek.

alkotmány megváltoztatásához. A funkciója annyi lett volna, hogy bevonja az ellenzéket az előkészítés folyamatába, mint ahogyan azt a szerzők is megfogalmazzák.[129]

3. Párbeszéd az alkotmányozásról – tartalmi legitimitás

Tartalmi legitimitásdeficitet jelenthet továbbá – többek között – a több helyen jelen lévő demokratikus legitimitáshiány, az alapjogok és kötelezettségek viszonya, az alapjogvédelem szintjének csökkentése, illetve a demokratikus jogállam általánosan elismert jellemzői alóli kivételek.

3.1. A *demokratikus legitimitásdeficittel* kapcsolatban több témakör is érinthető. Az egyik az önálló szabályozó szervekre vonatkozó 23. cikk, a másik a költségvetés elfogadására vonatkozó szabály.
A 23. cikkel kapcsolatban megállapítható, hogy „[h]iányosnak mondható a *demokratikus legitimáltság*, ami azt jelenti, hogy jogállamban[130] közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. E legitimáció eredhet a közvetlen választásból (parlament), de elnyerhető valamely más hatalmi ág közreműködésével is, a lényeg, hogy a szuverén népre legyen visszavezethető. Az önálló szabályozó szervek esetében e visszavezethetőség meglehetősen közvetett: vezetőjét az a köztársasági elnök nevezi ki, akit az Országgyűlés választ. Ráadásul a 23. cikk (4) bekezdése rendelkezik a jogalkotási hatáskör átruházásáról, ami eddig a jogállamban tilalmazott volt. A »demokratikus legitimáltságra« vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy a szervnek a fentebb kimutatott közvetett legitimitással rendelkező vezetőjét az általa (!) rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti a rendelet kiadásának tekintetében."[131]
A *Velencei Bizottság* szerint[132] az a szabályozási megoldás, hogy a költségvetés elfogadása – amely a parlament egyik alapvető, jellemzően kizárólagos feladata – más, korlátozott demokratikus legitimitású szerv konszenzusától függ (vétó), problematikusnak minősíthető, és a költségvetési döntések legitimitására negatív hatással lehet. A költségvetési döntések meghozatalát nehezíti az a tény is, hogy a Költségvetési Tanács tagjait az előző többség nevezi ki. Továbbá, az Alaptörvény – a 36. cikk (4)-(5) bekezdésein kívül – a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásával összefüggésben nem állapít meg semmilyen feltételt. A Velencei Bizottság bizodalmát fejezte ki,[133] hogy a magyar hatóságok az „előzetes hozzájárulás" terminust megszorítóan és úgy fogják értelmezni, ahogyan az a 44. § (1) és (2) bekezdéséből következik, azaz nem olyan abszolút hatáskörként, amely megakaszthatja a költségvetés elfogadását. A Bizottság szerint tehát a helyes értelmezés az lenne, hogy az a Tanácsnak törvényben meghatározott közreműködési jogosítványa a költségvetés előkészítésében[134] azáltal, hogy az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogatja és vizsgálja a központi költségvetés megalapozottságát.[135]
A témakörhöz tartozik az a vélemény is, miszerint az Alaptörvény alapján „beszűkülnek a demokrácia szokásos felfogása szerinti többségi kormányzás körébe tartozó döntési kompetenciák. […] [A] választott parlamenti többség ezentúl nem rendelkezhet a legjobb meggyőződése és a választók felhatalmazása szerint a köztehervisel és, a közvagyon, a

[129] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 62. o.
[130] L. B) cikk (1) bek.
[131] Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 14. o.
[132] Opinion 128-129. pont
[133] Nem valószínű, hogy a bizodalomnak van alapja, ugyanis a magyar kormány a válaszában annak ellenére, hogy az Opinion 128-129. pontjában foglalt kifogást idézte, arra semmilyen választ nem adott. Position of the Government 9. o.
[134] 44. cikk (2) bek.
[135] 44. cikk (1) bek.

nyugdíjrendszer, a költségvetési és szociálpolitika dolgaiban, mert az alaptörvény a jelenlegi kormány gazdaságpolitikai preferenciáinak egy részét kivonja a többségi elvű döntéshozatal köréből."[136]

3.2. Az alapjogokkal és kötelezettségekkel összefüggésben már megfogalmazott kritikák a következőképpen foglalhatók össze.
„A[z] […] értelmezési szabályok, a megnövekedett számú alapkötelességek és a preambulum sajátos értékvilága miatt az alapjogi rendelkezések új szövegösszefüggésbe kerültek." A tág körben megfogalmazott kötelezettség-lista „széles mozgásteret enged a kötelességeket konkretizáló törvényhozás számára, és átrendezi az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági határait. Ennek eredményeként az alaptörvény – más rendelkezésekre is figyelemmel – a (közelebbről meg nem határozható) közösséget preferálja az egyéni szabadság korlátozásával. A kisebbség védelmére, illetve mindenki egyenlő méltóságának figyelembe vételére az alaptörvény kevés garanciát tartalmaz, az alternativitást, a másságot, a pluralitást legfeljebb megtűri, de összességében nem ismeri el a sokféleség értékességét. Ezáltal a méltóság sérthetetlensége deklaratívvá válik, kivételekkel áttörhető. Ebből a szempontból veszélyes a „közösség számára hasznos tevékenység" mérce megjelenése a szociális intézkedésekkel összefüggésben, a munka „értékteremtő" jelzővel való ellátása, vagy a preambulumban felsorakoztatott értéksorrendek és -választások (az „elismert" kereszténység mellett csupán csak „becsült" különböző vallási hagyományok; a – másokkal való együttműködés korlátai közé szorított – szabadságot megelőző jó élet, rend, biztonság; a család és a nemzet összekapcsolása stb.)."[137]
„Az Alaptörvény egyes rendelkezései és a belőlük kirajzolódó kép szerint bizonyos jogok gyakorlása kötelezettségek teljesítésétől függ, aminek következtében azok már nem is tekinthetők alanyi jognak." „Az Alaptörvény a liberális alapjogfelfogás következő összetevőit zárja ki: az életformák pluralitásának (a szabadságnak) egyenlő elismerése, az állam világnézeti semlegessége (és a tolerancia), a személyes autonómia tiszteletben tartása."[138]
A *Velencei Bizottság* is megjegyzi, hogy míg az Alapjogi Charta – amelyre az Alaptörvény indokolása mintegy inspirációs forrásként („példaadóként") utal[139] – az egyénre és az emberi méltóságra koncentrál, addig az Alaptörvény mintha a hangsúlyt az állam egyénnel szembeni kötelezettségétől áthelyezné az egyén közösséggel szembeni kötelezettségére.[140] Emiatt javasolja részletezni az O) és a P) cikkekben[141] megfogalmazottakat.[142] A magyar kormány erre az észrevételre érdemi reakciót nem adott, annyit közölt, hogy a kötelezettségek (l. O) cikk) tartalmát majd a vonatkozó sarkalatos törvény rendezi.[143]

3.3. „Az alapjogvédelmi rendszer összességében […] visszaesést mutat, amely az ombudsmani jogvédelem szintjének csökkenésében (egyetlen alapvető jogi biztos

[136] Tóth: i.m. 2. o.
[137] Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 14. o.
[138] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 65. és 66. o.
[139] Indokolás 32. o.
[140] Ennek megerősítését l. Trócsányi: i.m. 17., 32-33. o. Erről bővebben l. a kilencedik fejezetben.
[141] O) Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. P) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.
[142] Opinion 57. pont
[143] Position of the Government 5. o. A P) cikkel kapcsolatos felvetésre a magyar kormány nem reagált. Az Alaptörvény tartalmi értékeléséről l. a a kilencedik fejezetben, az egyes alapjogokról pedig l. a következő fejezeteket.

helyettesekkel, adatvédelmi hatóság az ombudsman helyett), a bárki által kezdeményezhető, absztrakt utólagos alkotmánybírósági normakontroll megszűnésében, az alapjogi igény érvényesítését és az alapjogi bíráskodást megalapozó szabály eltűnésében körvonalazódik."[144]
„Az alapjogvédelmi szint csökkenését az Alaptörvény tartalmi alapjogi rendelkezései mellett jelentősen befolyásolja azoknak az intézményi, eljárási garanciáknak a gyengülése, amelyek képesek lennének az Alaptörvényben megmaradt jogok érvényesítésére. Ezek sorában a legfontosabb az Alkotmánybíróság hatáskörének olyan módosulása, amely a testületet a korábbinál jóval kevésbé teszi képessé alapjogvédelmi feladatainak ellátására."[145]
Az ombudsmani rendszer átalakításával összefüggésben a *Velencei Bizottság* – elismerve azt, hogy az ilyen védelmi szisztémák kialakításában az egyes államoknak nagy a mozgásterük – rámutatott arra, hogy az átalakítással nem csökkenthető az eddig elért védelmi szint, a fékek és egyensúlyok rendszere, illetve annak hatékonysága.[146]

3.4. E problematikához szorosan kapcsolódik az, hogy demokratikus jogállam általánosan elismert *jellemzői* (demokrácia, jogállamiság, alapjogok tiszteletben tartása, védelme és érvényesítése) alól az Alaptörvény milyen *kivételeket* enged. Ilyennek minősül i) az, hogy az „Alaptörvény a politikai közösséget nem azonosítja egyértelműen a magyar törvények hatálya alatt élő polgárok közösségével", ii) az Alaptörvény megsértése hatékony szankciójának hiánya, iii) „a preambulum kollektivista megközelítése, amely ellentétben áll az Emberi jogok európai egyezménye és az Alapjogi Karta szellemiségével".[147]
Az Alaptörvény érvényesítése szoros összefüggésben áll az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentésével. „Az alaptörvény kétségtelenül legsúlyosabb fogyatékossága, hogy nem garantál hatékony szankciót megsértése esetére, vagyis nem biztosítja a jogalkotói alkotmánysértések *teljes körű* felülvizsgálatának és orvoslásának lehetőségét."[148] Erre mutat rá a *Velencei Bizottság* is azzal, hogy kritizálja az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését[149] és egyben utal a márciusi véleményében kifejtettekre, illetve a strasbourgi bíróság esetjogára is.[150] A magyar kormány erre a felvetésre érdemi választ nem adott.

IV. Összegzés

1. Az alkotmány legitimáltsága többrétű fogalom, felfogható többfajta megközelítésben, így beszélhetünk objektív teóriáról vagy tartalmi legitimitásról, előzetes elismertségről vagy eljárási legitimitásról, szubjektív megközelítésről, illetve utólagos elismertségről vagy képesség-elméletről. Az alkotmányos párbeszéd a tartalmi és az eljárási legitimitást tudja

[144] Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 20. o. L. még Fórum rovat. 49-50. o.
[145] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 70. o.
[146] Opinion 115. pont
[147] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 76. o. L. továbbá Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 14., 16. o.
[148] Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 16. o.
[149] 37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.
[150] A jogalkotónak egyfelől megfelelően kell egyensúlyoznia a közérdek és az egyén alapvető jogai védelmének követelménye között azáltal, hogy egyes magánszemélyekre nem ró aránytalan és túlzó terhet, másfelől pedig be kell tartania a diszkrimináció tilalom elvét. Opinion 122-127. pontok.

dc_1051_15

növelni egyrészt a bevonással, másrészt az e részvétel során a tartalomról folytatott vitával. A legitimitás *folyamatként/skálán való ábrázolása* annak a felismerésében segít, hogy a legitimitás adott pillanatban hogyan áll, és arra mutathat rá, hogy mely elemeket (inkluzivitás, deliberáció, tartalom alakítás, stb.) kell erősíteni a legitimáltság fokozása érdekében.
A *demokratikus alkotmányozási folyamatban* megnyilvánuló *alkotmányos párbeszéd* egyrészt maga *feltételezi* az eljárás demokratikus jellegét, amelybe több szereplő kerül érdemi bevonásra. Másrészt azzal a *hatással járhat*, hogy az alkotmányozási eljárás eredményeként demokratikus alkotmány keletkezik, és ez az alkotmány alkalmas és képes a funkciói ellátására. Ha e folyamatban az *alkotmányos párbeszéd nem ilyen, kétségessé* vállhat az alkotmány demokratikus jellege, a funkciók ellátása, és az alaptörvény *legitimitása* is.
Ugyanakkor fel kell ismerni azt, hogy a legitimitás növelésére irányuló politikai szándék hiányában viszont szinte mindegy, hogy arról beszélünk-e, az alkotmány legitimitása kétséges, azaz, inkább nincsen, vagy arról, hogy a negatív végpont felé közelít. Mindkét esetben ugyanis arról van szó, hogy az alkotmány funkciói kevésbé teljesülnek, ami akár elvezethet az államhatalom működésének zavaraihoz is. Ezen a zavaron az alkotmányos párbeszéd akkor segíthet, ha arra van politikai szándék, azaz az alkotmányos demokrácia keretei között.

2. 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 így* valósult meg. Mind a Koncepció, mind az Alaptörvény lényeges eljárási és tartalmi legititmitáshiányban szenved. A *Koncepció* tartalmát tekintve egyáltalán nem volt koncepciónak tekinthető, de kialakításának eljárására nézve formálisan mutatott fel plurális jegyeket, amivel az *Alaptörvény* egyáltalán nem jellemezhető. Igaz, az Alaptörvény a Koncepcióhoz képest a tartalmát tekintve sokkal kidolgozottabb, de rendelkezéseit több szempontból is kritikával lehet illetni, ami miatt nemcsak eljárási, hanem tartalmi legitimitása is megkérdőjelezhető.
Véleményem szerint az alkotmányozási folyamatot és az Alaptörvény tartalmát áttekintve megállapítható, hogy az *Alaptörvény elfogadásával a legitimáltság foka* nem a „maximum" felé mozdult el. Az Alaptörvény legitimáltsága 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 a szakma – a Velencei Bizottság és a szakirodalom – már az elfogadásakor élt szinte egységesnek mondható kritikával. A Bizottság észrevételei egy részére a kormány érdemben nem válaszolt, vagyis ezeknél a legitimitás probléma továbbra is fennáll.
Mindazonáltal kétségtelen, hogy az előzetes legitimáció 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 – az az egyébként már 2011-ben is *kétséggel fogadott* elképzelés – növelhetné, ha „olyan gyakorlat alakul ki körülötte, amelyet minden demokratikus elkötelezettségű ember jó szívvel elfogadhat„.[151] E kétség *igazolódott be* az Alaptörvény módosításaival, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat és a testület összetételének alakulásával.
Az Alaptörvény elfogadásának körülményei miatt többen azt vélelmezték, hogy „az alkotmányszöveg a társadalom jelentős része számára elfogadhatatlan", és előre látták, hogy „a magyar törvények hatálya alatt álló magyar állampolgárok konszenzusát az idő múlásával

[151] Tóth: i.m. 3. o.

dc_1051_15

sem fogja elnyerni, így legitimitása kétséges marad".[152] E megközelítés mintha a legitimitást dichotóm rendszerként fogná fel: vagy van, vagy nincs, azaz „kétséges". Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az állampolgárok az elmúlt 4 évben nem igazán foglalkoztak az alkotmányozással és az Alaptörvénnyel.[153] Az Alaptörvényről és az egyes rendelkezéseiről folytatott alkotmányos párbeszéd az állami és a nemzetközi szervek, illetve az NGO-k között zajlott. Ezt és ennek hatását, illetve a kialakult probléma alkotmányos párbeszéddel történő feloldásának lehetőségeit, bizonyos esetben annak teljes vagy részleges megvalósulását a következő fejezetekben mutatom be.

[152] Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i.m. 62. o.

[153] Egyetértőleg lehet tehát fogadni Trócsányi László megállapítását: „Azt azonban nem lehet állítani, hogy Magyarország átlagpolgárait »megrázta« volna az alkotmányozás ügye és különösebb jelentőséget tulajdonított volna az alkotmáynozás menetét érintő kritikáknak ." Trócsányi: i.m. 43. o.

dc_1051_15

5. fejezet – Alkotmányos párbeszéd az Alaptörvényről

Az alkotmányos párbeszéd lényege az lenne, hogy a különböző alkotmányos szereplők közötti interakció elvezessen az alkotmány egyes rendelkezéseinek megfelelő értelmezéséhez és olyan tartalommal való megtöltéséhez, ami a legjobban illeszkedik a demokratikus alkotmányfejlődés és társadalmi elvárások aktuális folyamába, illetve amiben a lehető legtöbb résztvevő egyetért.[1] Ez legalább két folyamat meglétét igényli: magát a párbeszédet, az eljárást, illetve a „tartalom" meghatározását. Utóbbi több formában is megvalósulhat, amiben azok a szereplők vesznek részt, amelyek hatásköre kiterjed az alkotmány alkotására/megváltoztatására, és normaalkotói értelmezésére, illetve annak erga omnes – alkotmányossági szempontú – interpretációjára. Ebben a fejezetben az elmúlt négy év Alaptörvényre irányuló alkotmányos párbeszédét mutatom be abból a szempontból, hogy az interakciók hatására hogyan alakult ki, illetve változott adott alkotmányi rendelkezés (vélt vagy valós) jelentéstartalma.

Vizsgálom az Átmenti rendelkezések (Ár.) – alkotmányozó hatalom és az alkotmánybíróság által meghatározott – jogforrási helyét és jellegét,[2] a részbeni megsemmisítéseként is létrejött Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását (továbbiakban: negyedik módosítás), illetve mindazokat a következtetéseket és következményeket, amelyek az Ár.-t érintő alkotmánybírósági határozatból fakadhattak volna. Lényegében azt az alkotmányjogi hátteret törekszem feltárni, amely – az Alkotmánybíróság, az alkotmánymódosító hatalom, az alapvető jogok biztosa, a Velencei Bizottság, más szakértők és a Kormány között[3] – megvalósult az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések 2012. január 1-jei hatálybalépése és az ötödik módosítás között. Véleményem szerint ugyanis ettől az időponttól kezdve

[1] L. az első fejezetet, Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. JURA 2013. 2. sz.

[2] Ez értelemszerűen érinti az első alkotmánymódosítást is. A második és a harmadik alkotmánymódosítás vizsgálatát és értékelését nem végzem el. Ugyanakkor talán egy összegzés nem haszontalan. A második módosítást [Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.), Magyar Közlöny 2012. évi 149. sz. 25018] képviselők nyújtották be 2012. szeptember 18-án, és fogadták el 2012. október 29-én. Az Ár. új 23. cikk (3)-(5) bekezdései megkövetelték a választói feliratkozást, regisztrációt a választójog gyakorlásának előfeltételeként. Az előzetes regisztráció ötlete először az új Ve. előkészítésekor és benyújtásakor merült fel. Figyelembe véve a regisztrációval szembeni ellenkezést és kritikai véleményeket, biztosabbnak tűnt a politikai döntéshozó számára a vonatkozó szabályokat beemeli az Ár.-ba. Az új Ve. néhány rendelkezését azonban az államfő előzetes normakontrollra küldte, amelyeket – ideértve az előzetes regisztrációt is – az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek talált, és 2013. január 7-én megsemmisített (1/2013 (I. 7.) AB határozat. A határozat ismertetését és kritikáját l. Bodnár Eszter: Az Alkotmánybíróság határozata a választási eljárásról szóló törvényről. JEMA 2013. 1. sz. 3-18. o.). Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság 2012. december 2-án megsemmisítette a második módosítással az Ár.-ba illesztett rendelkezéseket is. A probléma feldolgozását l. Unger Anna: Általános választójog és előzetes regisztráció. Fundamentum 2012. 4. sz. 29- 42. o. L. továbbá a nyolcadik fejezetet. Az Alaptörvény harmadik módosítását [Magyarország Alaptörvényének harmadik módosítása (2012. december 21.), Magyar Közlöny 2012. évi 177. sz. 29770] a kormány nyújtotta be 2012. december 7-én, és 17-én már el is fogadták. E módosítás olyan új tárgykört teremtett, amelyet sarkalatos törvényben kell szabályozni, és a P) cikkel függ össze. Az eredeti P) cikk szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A módosítás e rendelkezést egészítette ki ezzel: a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A módosítás oka az az „újonnan felismert" igény lehetett, hogy meg kell védeni a nemzet közös örökségét [P) cikk (1) bek.], amelyet a sarkalatos törvények szabályozási tárgyának a kiterjesztésével lehet elérni. L. a módosító javaslat indokolását.

[3] Ezek közül az utóbbiak majd a tartalom kialakításához nyújthatnak segítséget.

Magyarországnak formális értelemben[4] két alkotmánya volt,[5] ez azonban az alkotmánybírósági döntésben eltérő értékelést kapott, amelyet nem követett más a negyedik módosítással, mint az „eredeti állapot”[6] – némileg javított, módosított formájú – helyreállítása. A negyedik módosítás ténye azonban megváltoztatta az Ár. megsemmisített és meg nem semmisített rendelkezéseinek addigi alkotmányjogi helyét: alkotmányi tartalomból, alkotmánymódosítói aktussá váltak. Figyelemmel azonban a negyedik módosítással kapcsolatos alkotmánybírósági határozatra, e változás nem releváns: az eredetileg alkotmányi tartalmúnak szánt szabályok végső soron – némi módosítással – azokká váltak 2013. április elsejével. E módosítások és a vonatkozó alacsonyabb szintű jogszabályi változások azonban jelentősek: némelyek esetében a politikai döntéshozó megfogadja, és döntéseibe beépíti a korábbi kritikák által megfogalmazottakat. Erre természetesen nem minden esetben kerül sor, sőt, néhány új szabály éppen a korábbi alkotmánybírósági döntés felülbírálata.[7] Utóbbiak tekintetében tovább folyik a párbeszéd,[8] amely kimenete hozzájárulhat ahhoz, hogy megfelelő időtávlatból majd értékelni lehessen az Alaptörvény által teremtett új alkotmányosságot, és a benne működő (azt létrehozó) politikai döntéshozó elkötelezettségének a jellegét, továbbá azt, hogy ez az új alkotmányosság a korábbi alkotmányos rendszerrel kontinuitást vagy éppen diszkontinuitást jelent-e, illetve az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíráság közti egyensúly megbomlása milyen eredménnyel jár, azt orvosolni lehet-e. Arra is választ kaphatunk majd, hogy az alkotmányozó hatalom milyen tényleges és gyakorlati kötöttségekkel rendelkezik a 21. század globalizálódó és többrétegű alkotmányos valóságában, illetve, hogy jelenleg milyen eszközök[9] állnak rendelkezésre ahhoz, hogy e kötöttségeknek érvényt szerezzünk.

I. Az Átmeneti rendelkezések jogforrásbeli helye és az alkotmányjogban betöltött státusa

1. Ár. és az Alaptv. 2012. január 1-jén hatályba lépett szövege és következményei

1.1. Az Átmeneti rendelkezéseket 2011. november 11-én nyújtották be, a Magyar Közlönyben 2011. december 31-én hirdették ki, és 2012. január elsejével léptették hatályba. Az alkotmányozó hatalom szándéka szerint az Ár. az Alaptörvény része, amit annak eredeti Záró rendelkezései is igazolnak: *1. Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba. 2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. 3. Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el. 4. A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.*

[4] Ennek elismerését l. Antal Attila: Alkotmányozási korszakok és technikák. Közjogi Szemle 2013. 2. sz. 8. o.
[5] Ezekhez igazította a rendszert a 2011. évi CCI. törvény.
[6] Tehát a 2012. január elsején hatályba lépett alkotmány – Alaptörvény és Ár. – szabályai.
[7] A „felülalkotmányozás” (alapvető jogok biztosának a negyedik módosítás felülvizsgálatát kérő indítványa 2.3. pont) véleményem szerint helytelen kifejezés, mivel arra utal, hogy az Alkotmánybíróság a határozataiban „alkotmányoz”. „Felülalkotmányozni” ugyanis vélhetően csak alkotmányozói aktust lehet.
[8] Ez annak ellenére igaz, hogy „a viták 2013 végére le tudtak zárulni”. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014. 18. o. Az Alaptörvény ötödik módosítására vonatkozó T/12015 javaslat indokolása szerint: .”...az új Alaptörvény körüli viták időszaka lezárult”.
[9] L. az EU Bíróságának bírák nyugdíjkorhatárára vonatkozó döntését, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságnak a 98%-os különadóval kapcsolatos ítéleteit. Pl. N.K.M v. Hungary (application nr. 66529/11) 14 May 2013, Gáll v. Hungary (application nr. 49570/11) 25 June 2013. Ezek ismertetését l. Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és 24. § (3) bekezdése arra a tényre utalnak, hogy az Ár. elfogadásakor az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként jár el, ami kétharmados többséget igényel.

Az Ár. gyakorlatilag három részből állt: i) *politikai manifesztum* (amelynek a címe: A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről); ii) *valódi átmeneti* rendelkezések az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódóan (pl. arra vonatkozóan, hogy mikor kell az Alaptörvényt először alkalmazni, az Alkotmány melyik rendelkezését kell alkalmazni még egy meghatározott ideig); iii) *lényegében érdemi* rendelkezések. Utóbbi kettő az "Átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvény hatályba lépéséhez kapcsolódóan" cím alatt szerepelt.

Az *érdemi rendelkezésekre* az Ár. eredeti szövegében az alábbiak a példák.[10] (Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy mindegyik ilyen „lényegi" rendelkezésnek eredetileg is megvolt a „megfelelő helye" az Alaptörvényben, mivel ezek az alaptörvényi szöveg alkotmányozó hatalom által meghatározott kiegészítései, pontosításai.)

i) Az Ár. lehetővé tette az Országgyűlésnek, hogy az *MNB-t és a PSZÁF-ot összevonja*, amely eredményeként az MNB elnöke az új szerv egyik elnökhelyettese lett volna, ami a függetlenséget veszélyeztethette volna. Az Alaptörvény az MNB-t Magyarország központi bankjaként határozta meg, szabályozta e szerv és az elnöke fő feladatait, az elnök jogállását; a PSZÁF-ra vonatkozóan viszont nem tartalmazott rendelkezéseket.[11] Az *Ár.-t tehát együtt kellett (volna) értelmezni az Alaptörvény 41. és 42.* cikkeivel, *de* aztán ez a rendelkezés az első alaptörvény-módosítással végül hatályon kívül került.[12]

ii) Az Ár. továbbá meghatározta, hogy *személyükben mely kinevezések szűnnek meg*: az adatvédelmi biztosé, és melyek nem: a „többi biztosé", valamint a Költségvetési Tanács elnökéé. Nem volt azonban semmilyen kritériuma e szelektálásnak, azaz annak, hogy ki marad, és kinek kell távoznia.[13] Az Alaptörvény maga azonban, amikor a megbízatás megszűnését szabályozta e tisztségeknél, nem utalt az Ár.-ra; ugyanakkor az *Ár. ezekkel kiegészítette* az Alaptörvényben meghatározott megszűnési okokat.

iii) Az Ár. vonatkozó szabálya *alkalmazhatóvá tette az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdését*[14] azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, mivel az alaptörvényi szabályt akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

---

[10] AZ Ár.-ra vonatkozó AB határozat az átmeneti jelleget ehhez képest másként értékelte, de ez nem változtat az Ár. jogforrási hierarchiában szerintem elfoglalt helyén.

[11] Alaptörvény 41-42 cikkei. Az Alaptörvény azt tartalmazza, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

[12] Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 2. cikk, Magyar Közlöny 2012. évi 73. sz. 11856]. Tartalmában azonosként l. az ötödik módosítást [T/12015 (2013. aug. 30.), ami az új változata a visszavont T/11545 (2013. jún. 14.) tervezetnek, de ami e szabályozási tárgy tekintetében nem változott].

[13] Megjegyzendő, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökért 2011-ben mozdították el az Alkotmány és a bíróságok szervezetéről szóló törvény egy módosításának az eredményeként, ami szerint vezetői megbízatást olyan bíró tölthet be, akinek van legalább öt éves bírói tapasztalata. L. a Bszi. (2011. évi CLXI. törvény) 114. § (1) bekezdését. Az adatvédelmi biztos megbízatását is korábban, az Alaptörvény hatályba lépésével és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felállításával szüntették meg. A nem megfelelő indokoltságnak és az alkotmányi tisztség betöltése ilyen megszüntetésének jogi következményei is lehetnek. L. pl. Baka v. Hungary (Application nr. 20261/12) judgment, 27 May 2014, C-288/12, a Bíróság (nagytanács) 2014. április 8-i ítélete.

[14] 37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Ez az általános szabály alóli kivétel szabály, ami szerint az Alkotmánybírság hatáskör-korlátozása megszűnik, amikor az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg. Ezzel az Ár. az alaptörvényi *hatáskör-korlátozást kiterjesztette*.
iv) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való jog és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése megvalósulásáig az Ár. lehetővé tette az OBH elnökének, hogy bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot *jelöljön ki;* hasonlóképpen, az ügyészség vezetője és irányítója az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti *vádemelésre adhat utasítást*. E szabályozás *válasz* volt arra az alkotmánybírósági döntésre,[15] amely a Be. ugyanezen szabályát[16] alkotmányellenesnek nyilvánította. Az OBH elnökének joga esetében pedig a Velencei Bizottság akkor már ismert véleményének a figyelmen kívül hagyásáról volt szó.[17]
Az Alaptörvény ugyanakkor elismerte a tisztességes eljáráshoz való jogot, ideértve a XXVIII. cikkben meghatározott ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való jogot is, de – a negyedik módosításig – nem tartalmazott rendelkezést sem az OBH-ra, sem annak elnökére nézve. Az Ár. tehát már maga is – reakcióként az alkotmánybírósági határozatra – *kiegészítette*, és *így relatívvá tette* az tisztességes eljáráshoz való jog bizonyos részjogosítványait.[18]
v) Az Ár. egyik rendelkezése felhatalmazta az Országgyűlést, hogy állapítsa meg *az elismert egyházakat*, és határozza meg a további *elismerés kritériumait*, mint pl. meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság. Ez pedig lényegében a lelkiismereti és vallásszabadságról, illetve az állam és az egyház szétválasztásáról szóló *VII. cikk kiegészítése*.[19]
vi) Az Ár. másik előírása *áthárithatóvá* tette azt a fizetési kötelezettséget, amiből az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani. E szabály tulajdonképpen nem más, mint az Alaptörvény *XXX. cikk*ében szereplő közös szükségletek fedezéséhez való arányos hozzájárulási kötelezettség *kiegészítése*.[20]

1.2. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvényt és az Ár.-t mint az alkotmányozó hatalom aktusait együtt, 2012. január elsejével léptette hatályba. Az Országgyűlés továbbá megalkotta a 2011. évi CCI. törvényt az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról,[21] és

[15] Ezt értékelve és az alkotmányos párbeszéd szempontjából elemezve l. Tímea Drinóczi: Influence of human rights standards? Hungarian style on dialogic interaction. In Jerzy Jaskiernia (ed): Wpływ standardów międzynarodowych na rozwóy demokracjy i ochronę praw człowieka. Tom 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warsawa 2013. 430-440. o.
[16] Egy eltérés volt: ez nem vonatkozott minden ügyre, csak a kiemelten fontosakra.
[17] L. Opinion 663/2012 on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf.
[18] L. bővebben a hatodik fejezetben.
[19] L. bővebben a hetedik fejezetben.
[20] Ezen túl az Ár. még definiálta pl. az alkotmányjogi panaszt (22. cikk).
[21] Például e törvény 355. cikk (3) bekezdése a gondnokoltak nyilvántartásáról szóló 2010. évi XVIII. törvény 19. §-át a következő (1) bekezdéssel egészíti ki: (1) Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény hatálybalépésekor gondnokság alá helyezés hatálya alatt álló személy esetén e törvénynek az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvénnyel megállapított 2. § (2) bekezdés *g)* pontja szerinti adatként a nyilvántartásba hivatalból be kell jegyezni, hogy a

e törvény utal az Ár.-ra, mint a választójog gyakorlása korlátozásának forrására. Az Alaptörvény szövegének (Záró rendelkezések) elolvasása után tehát már ekkor nyilvánvalónak lehetett tekinteni[22] az alkotmányozó hatalom abbéli akaratát, hogy az Ár.-t az Alaptörvény részének tekinti, azaz Magyarországon a *negyedik módosítás hatályba lépéséig két norma alkotta az alkotmányt*:[23] az Alaptörvény és az Ár. Ez utóbbi léte azonban – a hatálybalépést követően – komoly alkotmányjogi vitákat váltott ki, amely az Alkotmánybíróság és az alkotmánymódosító hatalom (ami lényegében, az akkori politikai helyzetet tekintve, megfelelt az alkotmányozó hatalomnak[24]) közötti *heves párbeszédet* eredményezett. Az Ár. alkotmányi karakterét tagadták, nem ismerték fel, vagy nem ismerték el.[25] Ennek oka lehetett az Ár. nem demokratikus, megszorító és diszkriminatív tartalma, illetve „romboló hatása".[26] Máskülönben, ha tehát az alkotmány részeként tekintenek rá, az Ár. ellenzőinek szembe kellett volna nézniük azzal a ténnyel, hogy a korábban létezett alkotmányosság, alapjogvédelmi szint az Alaptörvény és az Ár. hatályba lépésével – és nem a negyedik módosítással – szűnt meg. A fel nem ismerés annak a következménye lehetett, hogy az Alaptörvény elfogadásának módja okán érzett sokk után elképzelhetetlen volt, hogy a demokratikus alkotmányosság erodálását az Ár. alkotmányi szintre emelésével még fokozni is lehet. Más magyarázat is lehet azonban: az Ár. alkotmányi státusának el nem ismerése szándékos volt, mivel csak ez a megközelítés vezethetett el az alkotmányos felülvizsgálathoz, amit az alapvető jogot biztosa kezdeményezett. Az utólagos normakontroll indítványozásának tényleges lehetősége ugyanis csak akkor áll fenn, ha az Ár.-t az Alaptörvényhez képest alacsonyabb hierarchiai fokra helyezzük. Egyszerűbben fogalmazva, az alkotmányos erózió sokkal nagyobb volt már 2012. január elsején, mint azt (talán) sokan gondolták volna az új

---

gondnokság alá helyezés hatálya alatt álló személy a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései alapján a választójogból ki van zárva.

[22] Véleményem szerint a konkrét esetben az alkotmányértelmezés során az alkotmányozó akarata könnyedén megállapítható, mivel az egész alkotmányozási és alkotmánymódosítási folyamat – nem is beszélve a jogrendszer átalakításáról, illetve az azt övező (alkotmány)jogi és (alkotmány)politikai vitáról – a szemünk előtt (bár érdemi bevonásunk nélkül) zajlott. Az alkotmányozó akarat negligálásával kapcsolatban ebben a tekintetben tehát nem biztos, hogy nyomós érv az, hogy „Magyarországon továbbá az alkotmányértelmezés során az alkotmányozó eredeti szándéka sem élvez feltétlen elsőbbséget a rendszertani értelmezésből származó jelentéssel szemben". Szente Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. JEMA 2013. 2. sz. 18. o.

[23] A negyedik módosítás hatályon kívül helyezte az eredeti Ár. – az Alkotmánybíróságnak az Ár. nagy részét érintő, megsemmisítő döntése után (2012) – még megmaradt részeit is. Az Ár. megsemmisített és érintetlenül hagyott részei az alaptörvényi szövegbe kerültek beillesztésre.

[24] Ez az akkori tényleges helyzetre, és nem a két hatalom alkotmányelméleti jellegére vonatkozó állítás.

[25] Az Ár. jogforrási rendszerben elfoglalt helyéről Csink Lóránt és Fröhlich Johanna készített összegzést még az Ár.-t érintő alkotmánybírósági döntés előtt. Szerzők érveket sorakoztattak fel a mellett és az ellen, hogy az Ár. az Alaptörvény módosítása lenne, illetve keresték a választ arra a kérdésre, hogy mi lehet az Ár. jogforrási hierarchiában betöltött helye. Annak ellenére, hogy alaposan elemezték az Alaptörvény releváns rendelkezéseit és számításba vették a lehetséges megoldásokat, nem jutottak végső konklúzióra az Ár. jellegét illetően (ami nem is volt egyébként céljuk), ugyanakkor azt a lehetséges változatot nem vették számításba, miszerint az Ár. alkotmányi szinten helyezkedik el, annak nem része, az Alaptörvénnyel együtt kell alkalmazni és értelmezni, mint azt kiegészítő, pontosító szabályt. L. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. Pázmány Law Working Papers, Nr. 2012/02, http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-2.pdf, később: Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 140-155. o., különösen: 147-148. o. L. még Lápossy Attila – Szajbély KatalIn Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. Közjogi Szemle 2012. 2. sz. Szerzők az Ár. alkotmányossági vizsgálatát kifejezetten kívánatosnak tartották, mivel az Ár.-t nem ismerték el alkotmányi szintű jogforrásnak. Burkoltan ez jelenik meg: Vörös Imre: Az alkotmányban korlátozott alapvető jogról és az ilyen alkotmányról. Glossza az Alaptörvény negyedik módosításához. http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/vorosi_korkerdes.pdf 2. o. Az egységes értelmezés mellett érvel Gáva Krisztián: Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései. Magyar Közigazgatás 2012. 1. sz. 133., 135. o.

[26] Szente: i.m. 21. o.

alkotmány ellenzői és kritizálói közül. Ugyanakkor vélhetően nem nagy esélye volt annak, hogy a jogrendszert – egészen addig, amíg az a politikai többség kormányoz, amely azt elfogadta – meg lehet tisztítani az Ár.-tól (pontosabban az abban foglalt tartalomtól), még az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntésével sem. Ez igazolódott be a negyedik módosítással.

2. Az első módosítás: az Ár. jogforrási helyének egyértelművé tétele (2012. június 18.)

Az Alaptörvény végén található, az Ár. jogi státusára vonatkozó nem megfelelő megfogalmazásából fakadóan,[27] illetve az Ár. nem átmeneti jellegű rendelkezései miatt az az álláspont alakult ki, hogy az Ár. alkotmányosságát az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellene. Az *alapvető jogok biztosa*[28] osztotta ezt az álláspontot, és 2013. március 13-án kérte az Ár. alkotmányosságának *utólagos vizsgálatát*. Az ombudsman azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, vajon az Ár. rendelkezései összhangban vannak-e az Alaptörvény jogállamiságra és jogbiztonságra vonatkozó rendelkezéseivel. Véleménye szerint az Ár. komoly értelmezési problémát okozhat, és veszélyeztetheti a jogrendszer egységét és működését, sőt az bizonytalan jogi státusa ellentétes lehet a jogállamiság elvével, mivel az Ár. önmagát nyilvánítja az Alaptörvény részének, és nem az Alaptörvény rögzíti ezt a kapcsolatot.[29] Kifejezésre juttatta, hogy e kijelentés oka az alkotmányossági felülvizsgálat elkerülésének szándéka volt. Mint ismeretes, a korábban (2011-ben) megerősített alkotmánybírósági esetjog alapján ugyanis az alkotmányi normákat nem lehet felülvizsgálni.[30] Erre való reakcióként a Kormány 2012. április 17-én benyújtotta az *Alaptörvény első módosítását*, amit a parlament 2012. június 4-én el is fogadott.[31] Az új 5. pont a következőket tartalmazta: *5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.*
Az alkotmánymódosító hatalom e módosítással – legalábbis azt hitte, hogy – *világossá és biztossá tette*: az Ár.-t az alkotmány részeként kell kezelni, ami miatt az alkotmányossági vizsgálatot nem lehet lefolytatni. A jogi szövegkörnyezet változása után az Alkotmánybíróság megkérdezte az *alapvető jogok biztosát*, hogy fenntartja-e az indítványát, amit az megtett, és azzal *érvelt*, hogy az Ár.-nak azt a rendelkezését, amelyben azt állítja magáról, hogy az

[27] „1. Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba. 2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. 3. Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el. 4. A Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni."

[28] Az új rendszerben az utólagos normakontroll nem actio popularis többé. L. az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pontját. Az Ár. alkotmányellenességének indítványozását egy magánszemély kérte az ombudsmantól. AJB-2302/2012.

[29] E vélemény egyáltalán nem támogatható akkor, ha valaki alaposan elolvassa az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontját, amire a 27. lj. utal.

[30] A 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította az új 70/I. § (2) bekezdését és a saját hatáskörét korlátozó alkotmányi szabályt beiktató alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatát. Bővebben l. a kilencedik fejezetben.

[31] Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.), Magyar Közlöny 2012. évi 73. sz. 11856. Az első módosítás más szabályokat is tartalmazott: nem csak a köztársasági elnök jogállását és díjazását kell sarkalatos törvényben szabályozni, hanem a volt államfőjét is. E rendelkezés a lemondott államfő, Schmitt Pál javadalmazását biztosította. L. Gábor Attila Tóth (ed): Constitution for a disunited nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law. CEU Press, Budapest 2012. 449. o. Az Ár. 30. cikkét (ez tartalmazta az MNB és a PSZÁF összevonásának alkotmányos lehetőségét) hatályon kívül helyezték (l. a 1.1. i) pontot), az EU jognak való megfelelés érdekében (l. a kötelezettségszegési eljárást: IP/12/24), aminek eredményeképpen nem volt lehetséges az MNB és a PSZÁF tervezett összevonása, azaz az MNB függetlensége lehetséges sérelmének veszélye megszűnt. Az összevonás később, az ötödik módosítással, máshogyan valósult meg. L. Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása (2013. szeptember 26.) Magyar Közlöny 2013. évi 158. sz. 67822.

Alaptörvény része,[32] nem lehet önmagában értelmezni; az interpretációt az egész Alaptörvényre tekintettel kell elvégezni. Az Ár. rendelkezései nem írhatják felül az alaptörvényi rendelkezéseket, és nem tehetnek kivételt az alkalmazása alól. Ha az Ár. képes lenne az Alaptörvénytől eltérő kivételek megfogalmazására, akkor maga a mérce szenvedne sérelmet. Az ilyen helyzet pedig megkérdőjelezné az Alaptörvény alkotmányi státusát. Az *Alkotmánybíróság* pedig a 45/2012 (XII. 29.) AB határozatában, 2012. december 28-án *megsemmisítette* az Ár. nem átmeneti jellegű rendelkezéseit az elfogadásra visszamenőleges hatállyal.[33]

3. Az Alkotmánybíróság Ár-ra vonatkozó határozata: az Ár. támadott rendelkezéseinek megsemmisítése (párbeszéd, első rész)

3.1. Az Alkotmánybíróságnak az Ár. nem átmeneti jellegű rendelkezéseit megsemmisítő, 2012. december 28-án meghozott döntése [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, a továbbiakban Ár.-ABH[34]] *kissé helyreállította*[35] az alkotmányos demokráciákban „absztrakt értelemben létező" *alkotmányosságot*. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja[36] felhatalmazást adott az alkotmányozó hatalomnak a jogalkotásra; és a felhatalmazás kereteit az alkotmányozó hatalom túllépte, amikor nem átmeneti jellegű rendelkezéseket illesztett az Ár.-ba. Emiatt a támadott rendelkezések érvénytelenek és így alkotmányellenesek.[37] Az Alkotmánybíróság tehát nem ismerte el az Ár. alkotmányi jellegét, és olyan speciális jogi normaként kezelte, amely „csúszdaként" szolgál, mivel egyszerű alkotmánymódosítással új szabályok emelhetők be az Ár. szövegébe azzal a céllal, hogy aztán azokat az Alkotmánybíróság ne tudja alkotmányos vizsgálat tárgyává tenni.

3.2. Az Alkotmánybíróság *három csoport* [B) cikkből eredőek, alkotmányos legalitás, a felhatalmazás egyértelmű meghatározása] *alkotmányos követelményt* is megfogalmazott, amelyek olyan speciális örökkévalósági klauzulákként[38] működhettek volna (ha nincsen a negyedik módosítás és az azt érintő alkotmánybírósági határozat), amelyek nemcsak az alkotmánymódosító, hanem – vitatható módon – az alkotmányozó hatalmat is kötik.
Az Alaptörvény *B) cikkéből következő alkotmányos követelményekként* állapította meg az alkotmányozó hatalom számára a *tartalmi* ˙(„Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe."[39] „Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben."[40]) *és szerkezeti* („Az Alaptörvény

[32] Ár. 31. cikk (2) Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.
[33] L. még az 5.4. pontot.
[34] A határozat ismertetését, kritikáját és értékelését l. Szente: i.m. 11-21. Szente Zoltán értékelésével nagymértékben egyetértek, kritikai megjegyzéseimet l. a 47. és a 49. lábjegyzetekben.
[35] Egyezőleg l. Szente: i.m. 21. o.
[36] 3. Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el. (2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.)
[37] L. többek között azokat, amelyekre azt 1.1. pont utal (politikai manifesztum rész, 1.1. iii)-vi) pontok alatt felsoroltak), és az előzetes regisztrációra vonatkozó szabályokat.
[38] L. a kilencedik fejezetet.
[39] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012. 347., 393. [86]
[40] ABH 2012. 347., 393. [86]

módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe."[41]) *koherencia* szükségességét.[42]
Az *alkotmányos legalitás* is az alkotmányozót kötő örökkévalósági klauzulaként szerepel, a testület szerint ugyanis: „[a]dott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja."[43]
A „*felhatalmazás egyértelmű meghatározásával*" kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta: „[a]lkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit). […] Az alkotmányozó nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal, hogy nem határozza meg pontosan az Alaptörvényben a jogalkotásra szóló felhatalmazást (a felhatalmazó szabály tartalmát). Nem teremthet alaptörvényi szintű jogbizonytalanságot azzal sem, hogy a felhatalmazás alapján olyan jogszabályt alkot, amely nem helyezhető el a hatályos jogforrási rendszerben, illetve amely sérti a jogforrási hierarchiát."[44]

4. Az Ár.-ABH értékelése

4.1. Az Alkotmánybíróság nem tudta eldönteni, hogy az Ár. jogszabály vagy speciális jogforrás. Az Alaptörvény tulajdonnévként nem nevesítette az Ár.-t, köznévként utal rá (l. az Alaptörvény 3. pontját), és nem sorolta fel a jogszabályok között sem [T) cikk (2) bek.[45]]. Az is egyértelmű, hogy az Ár. nem az Alaptörvény módosítása. Így, mivel az Alkotmánybíróság nem ismerte el az Ár. alkotmányi karakterét, nem tudta azt definiálni az Alaptörvénynek a jogforrásokra vonatkozó szókészletével, és emiatt volt kénytelen az mondani, hogy az Ár.

[41] ABH 2012. 347. 393. [86]
[42] „A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania." ABH 2012. 347. 393-394. [86]
[43] „Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ius cogens. […] Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából. Az alkotmányos jogállam egyik konstans követelménye az, hogy a jogszabályok az Alaptörvényben szabályozott eljárási rendben szülessenek meg. […] Az eljárási szabályoknak való megfelelőség szempontjából kiemelten fontos vizsgálni azt, hogy a jogszabály tartalmilag és időbeliségében megfelel-e annak a felhatalmazásnak, amelynek alapján megszületett. Az átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozó, az Alaptörvénybe foglalt felhatalmazás nem terjed ki a nyilvánvalóan nem átmeneti tárgykörök szabályozására. A felhatalmazás túllépésével megalkotott, nem átmeneti rendelkezések utólag sem minősülnek és minősíthetők az Alaptörvény részévé, még az Alaptörvény módosításának egyébként az előírt többség szempontjából megfelelő módosításában (az Am1.-ben) sem. Az Alaptörvény elfogadása, az Alaptörvény módosítása, kiegészítése, a sarkalatos törvények meghozatala (az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz, a felhatalmazás tartalmához, tárgyához és a felhatalmazás terjedelméhez kötött szabályok alapján történhet csak. Ezeknek a szabályoknak a betartása a közjogi érvényesség alapvető feltétele az alkotmányozó által adott, törvényalkotásra vonatkozó felhatalmazás, és a törvényalkotó által adott rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás során is." ABH 2012. 347. 403-404. [118]-[121]
[44] ABH 2012. 347. 405. [127]
[45] A T) cikk (2) bekezdése szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

speciális jogi norma. Ebből következnek az Ár.-ABH további érdekes és könnyen vitatható megállapításai.

4.2. Még akkor is, ha e döntés eredménye (az Ár. érdemi rendelkezéseinek megsemmisítése, és az alkotmánymódosító hatalmat kötő alkotmányos követelmények megállapítása, illetve annak során használt érvelés egy része) *üdvözlendő*, az Alkotmánybíróság érvelése mind alkotmányjogi, mind alkotmányelméleti nézőpontból *megkérdőjelezhető*. Az Alkotmánybíróság – a következő indokok alapján – egyszerűen azzal vádolható, hogy *túllépte a hatáskörét*, és *speciális alkotmányozó hatalomként* lépett fel.[46] Védhető állításnak tűnnek tehát a következők:
i) Az Alkotmánybíróság egyszerűen ignorálta az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek az 5. pontját (ez határozta meg, hogy az Ár. az Alaptörvény része), és ezzel egyidejűleg nem vette figyelembe azt a tényt, hogy az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvény részeként tekintett az Ár.-ra, amikor annak módosítására az alkotmánymódosításra előírt eljárást alkalmazta.[47]
ii) A döntését arra a „felhatalmazó" rendelkezésre (Alaptörvény Záró rendelkezéseinek a 3. pontja) alapozta, ami nem volt hatályban akkor, amikor az Ár-t elfogadták (az Alaptörvény és az Ár. 2012. január 1-jén lépett hatályba); illetve azt állította, hogy az alkotmányozó hatalom saját magát hatalmazta fel (az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek a 3. pontjával) arra, hogy elfogadja az Ár.-t. A testület nem vette figyelembe az alkotmányozó hatalom természetét, illetve, ha elfogadjuk, hogy az alkotmányozó hatalom saját magát hatalmazza fel, akkor annak eredménye csak egy „alkotmány" lehet.
iii) Ezzel összefüggésben továbbá meghatározta az alkotmányozó hatalom (!) megnyilvánulásának a módjait.

4.3. Ha elfogadjuk, hogy utólag mondták csak ki az 5. ponttal, hogy az Ár. része az Alaptörvénynek, ez sem változtat azon, hogy az alkotmányozó hatalom mind tényszerűen, mind jogilag úgy tekintett az Ár-ra mint az Alaptörvény részére:
i) Az Ár. 31. cikkének (2) bekezdése[48] annak meghatározása volt, hogy az Ár.-t alkotmányozó hatalomként fogadták el (ezt az Alkotmánybíróság is elismeri a döntésében, csak éppen ignorálja), tehát irreleváns az az érv, hogy (csak) az Ár. nyilvánítja önmagát – (és ekként) elfogadhatatlan módon – az Alaptörvény részévé.
ii) Az Ár. alkotmánymódosításokat helyez hatályon kívül.
iii) Az első Alaptörvény módosítás 2. cikke az Ár. 30. cikkét helyezi hatályon kívül az Alaptörvény S) cikke alapján.
Irreleváns tehát, hogy az 5. pont mikor került bele az Alaptörvénybe, mivel már a 3. pont alapján is fennállt az a helyzet, hogy az Ár. alkotmányi szinten helyezkedik el,[49] illetve azt

[46] E helyzet és a 61/2011. AB határozat közti különbséget l. a kilencedik fejezetben.
[47] Az Ár-t az Alaptörvény akkor hatályos S) cikkének megfelelően módosították, és kifejezetten utaltak arra, hogy az alkotmánymódosító hatalom nyilvánul meg. Véleményem szerintem a S) cikk az alaptörvény-módosításokhoz nem követelte meg az Alaptörvénybe való inkorporációt, ez nem következik az S) cikk szövegéből: az az Alaptörvény módosításáról (is) szól, és mivel az – alkotmányozó hatalom szerint – az Ár. az Alaptörvényhez kapcsolódik (Alaptv. 3. pont), később annak a része (Alaptv. 5. pont), a módosítására az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályokat [S) cikk] kell alkalmazni. Ezzel ellentétesen l. Szente: i.m. 19. o.
[48] 31. cikk (2) Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.
[49] Vitatható tehát Szente azon megállapítása, miszerint ha az 5. pontot juttatjuk érvényre, azzal negligáljuk a 3. pontot. A 3. pont ugyanis nem az „Alaptörvény hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti" (Szente: i.m. 19. o.) rendelkezésekre vonatkozik, hanem „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket" fordulatot alkalmazza. (Az „Alaptörvény hatálybalépésével kapcsolatos átmeneti" fordulat a negyedik módosítás

2011-ben fogadták el, és az Alaptörvénnyel együtt lépett hatályba 2012. január 1-jén, valamint fontos, hogy a 3. pont – nem lévén hatályban 2011-ben – nem értelmezhető és így alkalmazható felhatalmazásként. Nem fogadható tehát el az az állítás, miszerint az alkotmányozó nem mondta ki, hogy az Ár. miért és mitől része az Alaptörvénynek [ehhez l. az Ár. 31. § (2) bekezdését].
Az Ár.-ABH-ban az Alkotmánybíróság kijelenti: feladatának tartja „az Alaptörvény egységének (az ebben megjelenő alkotmányozói akaratnak) a védelmét."[50] Az alkotmányozónak azonban, mint látható, több „akarata" is volt a formális alkotmányjog kialakításakor (Alaptörvény és az Ár.), amit viszont az Alkotmánybíróság nem vett figyelembe, azaz válogatott az alkotmányozó akaratkijelentései között.
Bármennyire is tetszetős azonban az a felfogás, ami az alkotmányos jogállam követelményeit állandóként fogja fel, azt pusztán elméleti okfejtésként lehet elfogadni, de az alkotmánybírósági jogalkalmazás során nem feltétlenül, különösen abban az esetben nem, ha az alkotmányos környezet olyan mélyreható változásokat szenved, mint 2012. január elsejétől Magyarországon. Lehet (sőt biztos) tehát, hogy az lenne a tetszetős, ha a jogállami értékek állandóak lennének, ha az alkotmányos jogállamban (Magyar Köztársaság) egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkennének az Alaptörvény hatálya alatt sem, de figyelembe véve az alaptörvényi szöveget és az Ár. jellegét, *nem ez a helyzet*. Az Alkotmánybíróság e döntésében egyáltalán nem maradt szövegkötött, de nem pusztán arról van szó, hogy a szöveget morális elvek alapján értelmezte (ez önmagában egyáltalán nem lenne problematikus), hanem arról, hogy bizonyos rendelkezéseket egyáltalán nem vett figyelembe (ami viszont nem biztos, hogy elfogadható).

4.4. *A „felhatalmazástól" eltéréssel* kapcsolatban az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy a felhatalmazás időpontjában kell szerepelnie annak a meghatározásnak, hogy az Ár. az Alaptörvény „része". Egyrészt azonban ez benne volt az Alaptörvénybe [„kapcsolódó" szó a 3. pontban és az Ár. 31. cikk (2) bek.], másrészt, ha el is fogadjuk, hogy nem volt benne, a 3. pont akkor sem tekinthető kötelező és alkalmazandó felhatalmazó szabálynak, mivel:
i) az Ár. megalkotásának időpontjában még nem volt hatályban, azaz jogi hatás kiváltására akkor még nem volt képes;[51]
ii) az alkotmányozó magának adott benne feladatot (amit nevezhetünk felhatalmazásnak, de nem azzal a tartalommal, amivel a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogforrás kibocsátására felhatalmazott szervet hatalmaznak fel jogalkotásra), amit megtehet, mert ez a hatalom eredeti, olyan feladatot és olyan tartalommal állapíthat meg magának, amilyennel akar;[52]
iii) ha el is fogadjuk, hogy a 3. pontban az alkotmányozó önkorlátozást végzett, az az alkotmányozó hatalmat sem alkotmánytani (önálló hatalom), sem jogalkotástani szempontból (mivel akkor az Alaptörvény még nem volt hatályban) nem köti;
iv) ha el is fogadjuk, hogy a 3. pontban foglalt feladat-meghatározás kötelező volt az alkotmányozó hatalomra nézve, akkor sem tekinthetünk el attól, hogy az Ár.-t az alkotmányozó hatalom fogadta el (ezt az Alkotmánybíróság is elismeri), ami miatt – az elnevezésétől függetlenül, de a jogforrási helye miatt – az Alkotmánybíróság – a régebbi precedensétől való indokolt eltérés nélkül – nem vizsgálhatott volna.

---

eredménye.) Az Ár.-t (bár a kézirata lezárásakor még nem fogadták el) Jakab András is „hatálybaléptetés részleteit" tartalmazónak vélelmezte. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg Orac, Budapest 2011. 302. o.

[50] „Ezért is tartja kiemelten fontosnak az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egységének (az ebben megjelenő alkotmányozói akaratnak) a védelmét." ABH 2012. 347., 393. [83]

[51] Ez a különvéleményben is olvasható.

[52] Az elméleti és gyakorlati kötöttségektől most eltekintek, mert a vizsgált összefüggésben nincsen relevanciájuk.

Az Alkotmánybíróság azonban mégis vizsgálta az Ár.-t, mivel az szerinte speciális jogi norma. Ennek megalapozása érdekében *kreált* egy olyan *érdekes jogi képződményt*, amely úgy jön létre, hogy az alkotmányozó hatalom jogalkotási felhatalmazást ad magának jogszabály alkotására, ami kötelezi őt akkor is, ha az előíró jogi norma még nincsen hatályban, azaz nem alkalmazható/alkalmazandó, végrehajtható/végrehajtandó. Az Alkotmánybíróság szerint az Ár. ilyen jellegű jogforrás. Ezzel az Alkotmánybíróság
i) új jogforrást alkotott és valójában értelmezéssel kibővítette a T) cikk (2) bekezdését az Ár.-rel;
ii) kijelentette, hogy az alkotmányozó hatalom létrehozhat „nem alkotmányt" is – azaz elvileg jogszabályt, sőt törvényt –, és mindezt azért tette, hogy a leírhassa: az Ár. nem helyezhető el a jogszabályok között;[53]
iii) ezzel nemcsak alkotmányozott, és túllépte a hatáskörét, hanem új alkotmánytani kategóriát is kreált, amelyben az alkotmányozó hatalomnak elismerte a hatáskörét arra, hogy jogot/törvényt alkosson.
Összegezve és kissé talán *sarkítva*: az Alkotmánybíróság e döntésével átalakította a hatalommegosztás rendszerét. Ebben az új struktúrában az alkotmányozó hatalom törvényt hozhat, de hatáskört nem vonhat el az Alkotmánybíróságtól, „cserébe" viszont az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az alkotmányozó hatalmat, sőt elő is írhatja neki, hogy hogyan cselekedjen (l. a megfogalmazott alkotmányos követelményeket). Ezzel a hatalmi tényezők közti egyensúlyt az Alkotmánybíróság megbontotta.

4.5. A „tartalmi és szerkezeti koherencia", az „alkotmányos legalitás", illetve a „felhatalmazás egyértelmű meghatározása" mint „örökkévalósági kiolvasása" *üdvözlendő, amennyiben* az alkotmánymódosításokra ténylegesen tudták volna használni. Ennek lehetőségét azonban a negyedik módosítás – legalábbis jogpozitivista értelmezésben – elvette. Egy aktivista alkotmányértelmezés azonban további lehetőséget teremthetett volna, (de ez a negyedik módosításra vonatkozó határozatban nem sikerült).
Ugyanakkor ezekből egyértelműen *következik* az is, hogy az Alkotmánybíróság
i) tartalmilag túllépett a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban megfogalmazottakon,[54] ami elvileg helyeslendő, de a konkrét ügyben jogi érvekkel nem támasztható alá;
ii) implicit örökkévalósági klauzulát olvasott ki az Alaptörvényből, ami tiszteletben tartására kötelezi az alkotmányozót;
iii) újra elismeri, hogy az alkotmányozó hatalom hozta létre az Ár.-t.

5. Az Ár.-ABH következménye

Az Alkotmánybíróság azonban, mint ahogyan az kiderült a negyedik módosítás kapcsán, *feleslegesen semmisítette meg az Ár. rendelkezéseit*, mivel azok – egyébként az Ár.-ABH által megfogalmazottaknak megfelelően – egyszerű *módosítással megjelentek* az Alaptörvény szövegében 2013. április 1-i hatállyal. Ezzel az inkorporációra vonatkozó alkotmányos követelmény meg is valósult. Az is feleslegesnek bizonyult, hogy az Alkotmánybíróság megfogalmazta az alkotmányos követelményeket, amelyekre mint precedensre hivatkozhatott volna a jövőbeli alkotmányellenes alkotmánymódosítások esetében, mivel a lehetséges alkalmazását a negyedik módosítás megakadályozta. A negyedik módosítás ugyanis kifejezetten lehetővé tette az Alkotmánybíróságnak azt, hogy az alkotmánymódosításokat formai szempontból vizsgálja, amiből az is fakad, hogy azokat érdemben nem vizsgálhatja. Ebből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság nem jogosult tartalmi vizsgálatra akkor sem, ha az esetleg tényleg következne abból az új felfogásából, amit az Ár.-ra vonatkozó

[53] ABH 2012. 347. 389. [71]
[54] L. a 46. lj-ben írtakat.

döntésében fogalmazott meg. A helyzet azonban nem biztos, hogy ilyen egyszerű[55] (volt/lehetett volna): i) adott egyrészt ugyanis az alkotmánymódosítások formai felülvizsgálatának a lehetősége;[56] ii) másrészt az Alkotmánybíróság eddigi aktivista hozzáállásából következhet az is, hogy – hivatkozva az Ár.-ABH-ban írt alkotmányos követelményekre – az alaptörvény-módosítást tartalmi szempontból is megvizsgálja (ha nem is a negyedik módosítással összefüggésben, akkor esetleg később), függetlenül attól, hogy a negyedik módosítás milyen érdemi megszorításokat tett az Alkotmánybíróság vizsgálódásaival összefüggésben.[57]

A politikai döntéshozónak az Ár.-ABH-ra adott reakciója az Alaptörvény negyedik módosításának a benyújtása volt, ami azonnali nemzetközi figyelmet és kritikát kapott az alkotmányjogász szakma képviselőitől, az NGO-któl és az európai intézményektől.[58] E

[55] L. a kilencedik fejezetet.

[56] Ennek az indítványozásával az alapvető jogok biztosa élt is. L. http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/2/az-alapveto-jogok-biztosanak-alkotmanybirosagi-inditvanya-a-negyedik-alaptorveny-modositas-kapcsan.

[57] Pl. tartalmilag szorosan összefüggő rendelkezéseket vizsgálhat csak. Vö. az Alaptörvény új 24. cikk (4) bekezdésével.

[58] Angolul l. pl. Kim Lane Scheppele: Guest Post: Constitutional Revenge, http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/01/guest-post-constitutional-revenge/ és a magyar civil társadalom véleményét: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf, 'Statement from the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe on the vote by the Hungarian Parliament of the Fourth amendment to the Hungarian Fundamental Law', http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-201_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom. A Barosso úrnak írt levél megtalálható: http://hungarianspectrum.wordpress.com/, ahol a negyedik módosítás elfogadásának napján tartott parlamenti plenáris ülésről is olvasható egy rövid összefoglaló. A negyedik módosítás elfogadását követően a külügyminiszter bejelentette, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalását kérik a módosítással kapcsolatban (l. http://hungarianspectrum.wordpress.com/). Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a TASZ felhívta többek között az Európa Tanács főtitkárát, az Európai Bizottság alelnökét, hogy emeljék fel a szavukat a negyedik módosítással szemben, mert az fenyegeti a jogállamot. Azt kérték a főtitkártól, hogy kezdeményezze a Velencei Bizottságnál a negyedik módosítás véleményezését. A levelek elérhetőek: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungarian_NGO_letter_to_Secretary_General_Jagland_26022013.pdf, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungarian_NGO_letter_to_Vice-President_Reding_26022013.pdf. A negyedik módosításról írt elemzést és áttekintést az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a TASZ készítette. L. Main concerns regarding the 4th Amendment to the Fundamental Law of Hungary, elérhető itt: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf. A negyedik módosításra vonatkozó véleménye a Velencei Bizottságnak elérhető itt: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e [CDL-AD(2013)012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013]. Ezt megelőzte Halmai Gábor és Kim Lane Scheppele által szerkesztett Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 2013 április (szerzők: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), elérhető: http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf. A Kormány készített egy rövidebb magyarázatot 2013 márciusába: Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical note [CD-Ref(2013)014, a továbbiakban technikai megjegyzések], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e, illetve áprilisban elkészítette ennek a bővített változatát: Background document on Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)019, a továbbiakban háttérdokumentum], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29019-e. A Velencei Bizottság véleményére a kormány válasza elérhető itt: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29034-e, Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)034; 2013. június 14, a továbbiakban Megjegyzések]. A negyedik módosításról készült egy másik szakvélemény is, amelyet Martonyi János külügyminiszter kérésére készített Francis Delpérée, Pierre Delvolvé, Eivind Smith, http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf és Trócsányi: i.m. 141. oldaltól.

vélemények ellenére a negyedik módosítást 2013. március 11-én elfogadták, és 2013. április 1-jént hatályba lépett. Az alábbiakban rendszerezett áttekintést nyújtok a negyedik módosításról, annak tartalmi elemei alapján.

II. Az Alaptörvény negyedik módosítása (párbeszéd, második rész)

A negyedik módosítás rendelkezései a következő csoportba sorolhatók: i) az AB döntéseinek felülbírálata, ii) az Ár. megsemmisített és a meg nem semmisített rendelkezéseinek az átemelése, iii) új rendelkezések.
Mások ettől eltérő csoportosítást alkalmaznak: alapvetően vagy a problémák egymás utáni áttekintését végzik el,[59] vagy egyenként igazolják a rendelkezéseket. Ez utóbbi a technikai megjegyzésekre és a háttérdokumentumra, illetve a Kormány véleményére vonatkozik, amit a Velencei Bizottságnak a negyedik módosítással kapcsolatos véleménytervezetére adott. Megjegyzendő, hogy sem a technikai megjegyzések (10 oldal), sem az ezen alapuló, de azt jelentős mértékben kiegészítő háttérdokumentum (42 oldal) nem a negyedik módosítás javaslatához fűzött indokolás (amely tíz oldal), hanem a negyedik módosításnak a „magyar hatóságok"[60] által megszövegezett magyarázata. [Nem egészen idetartozó megjegyzés, de talán szerencsésebb lett volna, ha a negyedik alkotmánymódosítást benyújtók már a tervezethez elkészítenek (elkészíttetnek) – mind tartalmában, mind terjedelmében és stílusában – a háttérdokumentumhoz hasonló indokolást. Ezzel természetesen nem vették volna elejét a kritikáknak, de legalább az indokok és a motiváltság, az átgondoltság foka világosabb lett volna.]

1. A negyedik módosításra vonatkozó *javaslatot 2013. február 8-án nyújtották be* a két frakció (Fidesz, KDNP) tagjai. A javaslat indokolása megmagyarázza az alkotmány rövid időn belüli negyedik módosításának a szükségességét. Azzal érvel, hogy az alkotmányozó hatalom eredeti szándéka volt az Ár. alkotmányi státussal való felruházása, és az is, hogy az alkotmány szövegét szabad elhatározása eredményeként két részre ossza. Utal arra, hogy mindezt az alkotmánymódosításra vonatkozó alaptörvényi szabályok betartásával tette. Elismeri az Alkotmánybíróság Ár.-döntésben alkalmazott érvelését, de kifejezésre juttatja az alkotmányozó Országgyűlés szándékát, hogy az Ár. teljes egészét e javaslattal az Alaptörvénybe inkorporálja. Az Ár. megsemmisített rendelkezéseit a vonatkozó alaptörvényi szakaszokhoz, a meg nem semmisített szabályokat pedig az Alaptörvény végére illesztik a záró és átmeneti rendelkezések közé.
Az Ár.-ABH-ból folyó, az alkotmányellenes alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának potenciális lehetőségét is észlelte a politikai döntéshozó, aminek elkerülése végett a javaslat formai szempontokból lehetővé tette az ilyen módosítások Alkotmánybíróság általi vizsgálatát. Ez – az alkotmánymódosító hatalom szerint – nyilvánvalóan és expressis verbis kizárja az érdemi kontrollt, ami egyoldalúan véget vet a további alkotmányos párbeszédnek a két hatalmi tényező között akkor, ha az Alkotmánybíróság nem aktivista megközelítést alkalmaz.
Az alkotmánymódosító hatalom javaslata világosan követi az alkotmányozó hatalom eredeti szándékát: az a tartalom (a kisebb módosításokkal) jelenjen meg alkotmányi szinten, ami a két elkülönült szöveg (az Alaptörvény és az Ár.) tartalmaz. A negyedik módosítás e tekintetben tehát helyreállította az eredeti elképzelést, amely ugyan alkotmányelméleti szempontból (az

[59] L. Main concerns, Scheppele: i.m., Opinion on the Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), [CDL-AD(2013012)] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e.
[60] „[…] provided by the Hungarian authorities", http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=720&year=all.

Ár. tartalma miatt) kétségeket vet fel, de már akkor jelen volt, amikor az Alaptörvény és az Ár. hatályba lépett (2012. január 1.). Akkoriban azonban a kritikákat megfogalmazók abban reményked(het)tek, hogy az Ár.-t (a nem egyértelmű megfogalmazás miatt) az Alkotmánybíróság megsemmisíti, és amikor ez megtörtént, megütközni látszottak a kétharmados többség reakcióján. Ez azonban a politikai döntéshozó magától értetődő válasza volt az Alkotmánybíróság döntésére. *E reakció következik* annak a hatalomnak a logikájából, amely i) permanens alkotmánymódosításokat hajtott végre (2010-2011[61]), ii) már akkor felülbírálta az Alkotmánybíróságot, amikor az Ár.-t 2011 év végén elfogadták, és iii) olyan rendelkezéseket írt bele az Ár.-ba, amelyeket az Alkotmánybíróság csak napokkal azelőtt nyilvánított alkotmányellenessé,[62] illetve iv) rövid idő alatt, mindenféle érdemi konzultáció nélkül fogadott el egy alkotmányt.[63]
Ez a reakció illeszkedik *Magyarország új alkotmányos felfogásába, amelyet a puszta többségi elv győzelmének lehetne nevezni a jogállam és a materiális demokratikus értékek iránti elkötelezettség felett*. A kérdés a továbbiakban az, hogy az Alaptörvény elvesztette-e azt az alkotmányi lényegét, hogy képes legyen korlátozni a politikai hatalmat, mivel az nyilvánvalóan semmilyen korlátozást nem akar, és nem szándékozik elismerni,[64] de mindezt formális érvek és eljárások mögé bújva teszi.[65] Ez pedig jelentősen hasonlít *David Landau* által leírtakra.[66] Ha tehát az előző kérdésre a válasz igen, a további kérdés így hangzik: van-e olyan egyéb mechanizmus, ami alkalmas arra, hogy számon kérje, és valósággá tegye az egyes – nem megfelelően figyelembe vett – jogállami és demokratikus értékeket.[67]

2. A *negyedik módosítás javaslata* – az *indokolás* szerint – megkísérli az Alaptörvény néhány rendelkezésének – az akkori közelmúltban hozott alkotmánybírósági döntés miatti – megváltoztatását. „A 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban kifejtetteket tudomásul véve alaptörvényi szinten jeleníti meg a törvény a család fogalmának alapját. A választási médiakampány alaptörvényi szabályozása során a törvény a közvélemény megfelelő tájékoztatását és a pártok esélyegyenlőségének biztosítását szem előtt tartva vonja le a megfelelő következtetéseket az 1/2013. (I. 7.) AB határozatból. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat megállapításait figyelembe véve a törvény megteremti a megfelelő védelmet közterületeink nem rendeltetésszerű használatával szemben. Töretlen alkotmánybírósági gyakorlatot emel alaptörvényi szintre a törvény, amikor rögzíti, hogy az Alaptörvényt, illetve annak módosítását az Alkotmánybíróság a megalkotásukra, illetve kihirdetésükre vonatkozó alaptörvényi eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat és a közösségek méltóságának fokozottabb védelmére vonatkozó társadalmi igény indokolja továbbá az Alaptörvény ez utóbbi elvárásoknak megfelelő módosítását, amely hatékonyabb fellépést biztosít a gyűlöletbeszéddel szemben.”[68]

---

[61] Mindezeket „alkotmányrontó alkotmányozásnak” tekinti Antal Attila. Antal: i.m. 6-7. o. L. még Drinóczi Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz. 66-72. o.
[62] L. a hatodik fejezetet.
[63] L. a negyedik fejezetet.
[64] L. még Szente: i.m. 20. o.
[65] Jó példa a negyedik módosítás javaslatának az indokolásának a szövege, a miniszterelnök úr Barosso elnök úrnak adott válasza (l. http://galamus.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=196127:alkotmanymodositas-orban-levele-barrosonak&catid=76:hazai-vonatkozasu-hirek&Itemid=113), és a véget nem érő hivatkozás a magyar népre és arra a felhatalmazásra, amit a 2010. évi választásokon kaptak.
[66] L. a harmadik és a kilencedik fejezetet.
[67] Erre probálnak választ keresni és adni a következő fejezetek. L. a hatodiktól a kilencedik fejezeteket.
[68] Számos kísérlet történt már a gyűlöletbeszéd szabályozására, de a vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta. Összegzően l. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) –

A valóságban azonban az Alkotmánybíróság döntéseinek e „tudomásul vételei" és „szem előtt tartásai" azok felülbírálatát jelentik. Ez tapasztalható főként a család,[69] a politikai kampány,[70] a hajléktalanságra,[71] illetve az egyházakra vonatkozó szabály alaptörvényi megfogalmazásával kapcsolatban. Itt említendőek még a korábbi alkotmánybírósági határozatok felülbírálatának a gyanúját felvető egyéb, a negyedik módosítás által bevezetett rendelkezések (közösségek méltósága[72]). Mindezek értelmezésével összefüggésben már most – érdemi alkotmánybírósági alkotmányértelmezés nélkül is – egymástól eltérő jelentések születtek, amelyek megítélése főként abban tér el, hogy ütközik-e az adott szabályozás nemzetközi, uniós kötelezettségekbe vagy sem.[73]

3. A negyedik módosítással az Ár. politikai manifesztum része kissé megváltoztatott tartalommal szintén bekerült az Alaptörvénybe (Alapvetések részbe). Következésképpen a kommunista diktatúra törvényben meghatározott vezetői részére az állam által jogszabály alapján biztosított *nyugdíj* vagy más juttatás törvényben meghatározott mértékben csökkenthető; az ebből származó bevételt törvényben meghatározottak szerint a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani.[74] Az tehát, hogy ki minősül ilyen vezetőnek, a jogalkotó határozza majd meg. Ezen túlmenően a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó *tényállításokat* – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – tűrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő *személyes adataik nyilvánosságra hozhatók.* Az *elévülési idő* a szocialista állam által nem üldözött meghatározott bűncselekmények esetén újrakezdődik. E jogi konstrukciók

---

Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 306-307. o.

[69] 43/2012. (XII. 20) AB határozat. ABH 2012. 296. Elemzését és kritikáját l. Bojnár Katinka: Az Alkotmánybíróság határozata a család fogalmáról. JEMA 2013. 1. sz. 19-27. o.

[70] 1/2013. (I. 7.) AB határozat. ABH 2013. 3.

[71] 38/2012. (XI. 4.) AB határozat. ABH 2012. 185.

[72] Alaptv. IX. cikk (5) bek. L. erről Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. Közjogi Szemle 2013. 2. sz. 28. o.

[73] A negyedik módosítással kialakult helyzet, azaz az egyes érintett alapvető jogok (lehetséges) tartalmának részletes elemzése nem tartozik e fejezet tárgykörébe. Itt csak utalok a következőkre: Az L) cikk az eddigi alkotmányjogi család-definícióhoz képest túl szűk és diszkriminatív, mivel különbséget enged tenni a különböző együttélési típusok között (Main concerns 8. o.), és így nyilvánvalóan ütközik az esetjogokba (pl. Strasbourgi esetjogba és az Alkotmánybíróság gyakorlatába). A gyakorlatra a példákat l. Vincent Berger: Az emberi jogok európai bíróságának joggyakorlata. Hvg Orac Budapest 1999. 376. o., Luke Clements-Nuala Mole-Alan Simmons: European Human Rights Taking a Case under the Convention. Sweet & Maxwell. 1999. 179. o., Van Dijk, P. és van Hoof, G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International, Hága 1998. 504. o., 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 1097/B/1993. AB határozat, ABH 1996. L. még Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith: Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról. 14. o. A szakértők felvetnek egy másik értelmezést is [Az „alapja" »(…) inkább jelent egy szociológiai meghatározást« (…)], de az véleményem szerint a szövegből nem következik. L. még Amicus Brief 10-13. o. Az L) cikk (1) bekezdésének (amely kizárja az azonos neműek házasságát) Egyezménnyel való összeegyeztethetetlensége lehetőségéről (figyelemmel az EJEB esetjogának európai konszenzus irányába történő majdani lehetséges fejlesztésére), l. Jeremy McBride: Fák az erdőben. Fundamentum 2012. 4. sz. 9. o. A politikai kampányról l. Amicus Brief 26-30. o., Main Concerns 8-9. o., Smuk: i.m. 33. o. (lényegében mindhárom: az alaptörvénymódosítás korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felülbírálata), Delpérée – Delvolvé – Smith (megengedőbb álláspont, érdekes értelmezési lehetőségek) 32-37. o. A hajléktalanságról l. Amicus Brief 50-55. o., Main concerns 9-10. o. (mindkettő: a módosítás a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felülbírálata, nemzetközi konvenciók sérelme); Delpérée – Delvolvé – Smith (összhang az európai normákkal vagy azokkal való összeegyeztethetőség) 48-53. o. Az egyházakat l. Amicus Brief 18-25. o. (a szabályozás vitatható az állam és az egyház szétválasztása, illetve a bírósághoz való fordulás hiánya miatt), Delpérée – Delvolvé – Smith: i.m. 28-32. o. (a szabályozás összeegyeztethető az európai standardokkal). L. a hetedik fejezetet.

[74] A tulajdonhoz való jogról l. bővebben Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz.

megítélése is eltérő: i) ellentétesek az európai standardokkal (pl. jogbiztonsággal és a tulajdonhoz való joggal);[75] ii) ez az ellentét csak meghatározott feltételek között állapítható meg.[76] Ami a személyes adatokat illeti, a politikai cél akár igazolt is lehet, de az eszköz, amellyel azt elérni törekszik – az alkotmányos demokráciában – nyilvánvalóan nem a legjobb; a tűrési kötelezettség elfogadhatósága pedig egyértelműen kétséges.[77]
Ezek az új szabályok az Alaptörvény Alapvetések részében *nyilvánvalóan alkalmasak arra*, hogy olyan helyzetet teremtsenek, amelyben az egyének nem egyenlőek, még akkor sem, ha az Alaptörvényben egyébként van egyenlőségi klauzula.
Az Ár. fentebb, a 1. 1.1. ii)-vi) pontban felsorolt lényegi rendelkezései szintén az Alaptörvény részévé váltak, egy kivételtől eltekintve: az *ügyész prerogatívája* kikerült a rendszerből. E tekintetben tehát az Alkotmánybíróság által meghatározottak alapján kell értelmezni a tisztességes eljáráshoz való jogot, a fegyverek egyenlőségét és a törvényes bíróhoz való jogot.
Az OBH elnökének az *ügyáthelyezési* jogosítványa szintén változáson ment át, és más lett, mint ami az Ár.-ban[78] szerepelt, mivel már nem tartalmazott feltételt („mindaddig, amíg"), ami a szabályt állandó jellegűvé teszi.[79] Mindazonáltal az is megkövetelt, hogy az áthelyezhető ügyek és az áthelyezés módja sarkalatos törvényben meghatározott legyen, ami a Velencei Bizottság általi követelménynek részben akár meg is felelhet.[80] Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény viszont 2013. augusztus 1-jétől hatályon kívül helyezte a Bszi.-nek az V. fejezetét (Az eljáró bíróság kijelölése az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében), az Alaptörvény ötödik módosítása (T/12015) pedig a vonatkozó alaptörvényi szabályt. Az Ár. tartalmazott rendelkezéseket a *bírók nyugdíjkorhatárára* is, amelyet azonban a negyedik módosítás nem ültetett át az Alaptörvénybe. A vonatkozó szabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítette,[81] mert azt találta, hogy a nyugdíjkorhatár támadott szabályozása ellentétes a bírói függetlenség elvével és annak alapvető tartalmi elemeivel.[82]

---

[75] Pl. Amicus Brief 14-17. o.
[76] Delpérée – Delvolvé – Smith: i.m. 20-28. o.
[77] Még Delpérée, Delvolvé és Smith is erre jut: a tűrési kötelezettség az európai normák és standardok között támadható; a személyes adatokkal kapcsolatban pedig megfelelő értelmezést kíván. Delpérée – Delvolvé – Smith: i.m. 61-62. o.
[78] Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.
[79] Alaptv. 27. cikk (4) bek.
[80] Point 91 of the Opinion 663/2012 on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf. A javasoltak egy részét valamilyen módon magáévá tette a jogalkotó a Bszi.-t és a Bjt.-t módosító 2012. évi CXI. törvény elfogadásával. Vö. a törvény 2-3. §-ával [Országos Bírói Tanács (OBT) mint ellensúly, elvek meghatározása, jogorvoslati lehetőség]. E törvénnyel bezárólag a bíróságok központi igazgatásának változásaival, annak kritikájával kapcsolatban l. Fürész Klára: A bíróságok központi igazgatásának változatai a rendszerváltást követően. In Cserny Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2013. 183-199. o. L. továbbá a hatodik fejezetet.
[81] 33/2012 (VII. 17.) AB határozat. ABH 2012. 99.
[82] Ráadásul a Bíróság (első tanácsa) 2012. november 6-i ítéletében (C-286/12 ügy) megállapította, hogy Magyarország a bírák – továbbá az ügyészek és a közjegyzők – szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás elfogadásával – amely életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredményez – nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikkéből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A fentebb említetteken túl vannak még egyéb Ár-ból átvett szabályok, amelyek azonban a téma szempontjából nem relevánsak; az

4. Az Alaptörvénynek a módosítással keletkezett *új szabályai* között vannak olyanok is, amelyek nem tartoznak sem a felülbírált határozatok megállapításai, sem az Ár. néhai rendelkezések közé. Ezek a felsőoktatással, az Alkotmánybíróság hatásköreivel, részben az alkotmánymódosítások formai vizsgálatával, a *korábbi alkotmánybírósági gyakorlat sorsával*, az OBH-val és az elnök jogállásával, a parlamenti őrséggel és az Országgyűlés elnökének a rendfenntartó jogosítványaival, illetve a parlament működésére vonatkozó szabályozás szintjével kapcsolatosak.
Ezek közül a legtöbb kritika a felsőoktatásra vonatkozó szabályokat és az alkotmánybírósági határozatok *hatályon kívül helyezését* érte. Ami az utóbbit illet, azon túl, hogy a múlt eltörlésére vonatkozó szándék önmagában is nonszensz, az Alkotmánybíróság határozatokat a jelenlegi jogalkotástani terminológia szerint nem lehet hatályon kívül helyezni, mivel azok sosem léptek hatályba.
A *felsőoktatásra* vonatkozóan két új szabály van: i) a felsőoktatási intézmények szabályozási keretére vonatkozó módosítás; ii) az állami támogatás visszatérítésének szabálya. Lényegében egyik rendelkezés sem tekinthető alkotmánybírósági döntés felülbírálatának, mivel az a hallgatói szerződésre vonatkozó szabályozást csak formai szempontból vizsgálta, és 2012 júliusában azt mondta ki, hogy e szabályozási tárgykört nem lehet kormányrendeleti szinten szabályozni.[83] A formális alkotmányellenesség miatt az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta az ügyet érdemben. A jogalkotó azonban – figyelembe véve e döntést – a hallgatói szerződésre vonatkozó joganyagot beemelte a nemzeti felsőoktatásról szóló törvénybe. Az alapvető jogok biztosa 2012 őszén e szabályokat megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, amiről az még nem hozott döntést. Mindazonáltal a negyedik módosítás e szabályt is beemelte az Alaptörvénybe. Az első lényegében a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alkotmányi szintre emelése, és annak alkotmányi elismerése, ami a felsőoktatási igazgatásban az elmúlt években gyakorlattá vált. Az új szabály elismeri az autonómia négy elemét (a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatra alapozva), ami a kutatásra, az oktatásra, a szervezetre és a pénzügyi igazgatásra vonatkozik.[84] Mindezek tekintetében is eltérő értelmezések léteznek már most is.[85]

5. A negyedik módosítás angol fordításához csatolt *technikai megjegyzések*, illetve a *háttérdokumentum* jó példa arra, hogy a politikai döntéshozó hogyan törekszik megmagyarázni és igazolni a szándékait és a választott módszereit. Ezt gyakran szükségtelen túlmagyarázással (pl. a bírák nyugdíjazásával kapcsolatban igen részletes leírását adja a vonatkozó törvényjavaslatnak akkor is, ha a negyedik módosítás az ügyet nem érinti[86]) vagy fontos körülmények említésének elhallgatásával teszi.[87] A „család" fogalma esetében a „technikai megjegyzés" elmulasztja megemlíteni, hogy az új alaptörvényi rendelkezés az alkotmánybírósági határozatnak a felülbírálata.[88] A kommunista rendszerben részt vevőkre vonatkozó szabályok [U) cikk] ismertetésekor nem említi, hogy azok a 11/1992. (III.5) AB

---

alkotmányi szabályozásuk szükségessége azonban megkérdőjelezhető. Ugyancsak megemlítendő a regisztráció, ami bár benne volt az Ár-ban, a negyedik módosításban nem szerepel.

[83] L. a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatot. ABH 2012. 71.

[84] L. részletesebben: Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton, Budapest 2011. 128-131. o. A legfontosabb a 62/2009. (VII. 16.) AB határozat. ABH 2009. 553.

[85] Main concern 11-12. o., Amicus Brief 38-49. o. (autonómia megszüntetése, mivel az állami pénzügyi kontroll érintheti a kutatási és oktatási autonómiát; a foglalkozás szabad megválasztása és a mozgásszabadság korlátozása alkotmányi alapjának megteremtése), Delpérée – Delvolvé – Smith: i.m. 42-48 o. (nem ellentétes az európai standardokkal).

[86] L. „technikai megjegyzés" 16-17. o., háttérdokumentum 29-31. o.

[87] A „technikai megjegyzés" tekintetében ezt észleli az Amicus brief is.

[88] L. „technikai megjegyzés" 22. o., háttérdokumentum 3-5. o.

határozatban megfogalmazottakkal ellentétesek. E mulasztás annak fényében érdekes, hogy a „technikai megjegyzés" minden egyéb esetben igyekszik megemlíteni azt, hogy az adott új alaptörvényi rendelkezés nem egy alkotmánybírósági döntés felülbírálata.[89]
A „technikai megjegyzés" és a háttérdokumentum más – ugyan kevesebb – esetben *sem őszinte*. Mindehhez hozzá kell tenni azonban, hogy a technikai megjegyzéshez képest a háttérdokumentum alaposabb és sokkal megalapozottabb, szakmaibb megközelítésű. (Még ennél is alaposabbnak tekinthető a *Megjegyzések*, amit a Kormány a Velencei Bizottságnak a negyedik módosítással kapcsolatos véleménytervezetére készített.[90])
i) A hajléktalanságra vonatkozó szabály[91] esetében a *technikai megjegyzés* azt állítja, hogy a tervezet arra kötelezi az államot és az önkormányzatokat, hogy minden hajléktalan számára biztosítsa a lakhatást;[92] a *háttérdokumentum* ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a negyedik módosítás az alkotmánybírósági döntés végrehajtása: nem blanketta felhatalmazás, hanem garanciákkal övezett rendelkezés.[93]
ii) *A technikai megjegyzés* úgy állítja be, mintha a Velencei Bizottságnak a bíróságok igazgatásának garanciáira vonatkozó javaslata megjelenne az alaptörvényi szabályok között,[94] ez azonban nem teljesen valós állítás.[95] A *háttérdokumentum* azonban már utal a legújabb jogszabályi változásokra (2013. évi CXXXI. tv.), amelyek egyre inkább kielégíteni látszanak a Velencei Bizottság vonatkozó véleményében írtakat.[96]
iii) Az Alaptörvény új 27. cikkének szövege a bírósági ügyek áthelyezéséről nincsen összhangban a „*technikai megjegyzés*" által adott indokolással, amely azt állítja, hogy az áthelyezéseknek megszűnik az indokuk (nem lesznek legitimek), mihelyst a szabályozás eléri a célját (kiegyensúlyozott ügyteher).[97] E megfogalmazás azonban az Ár. szövege és nem a negyedik módosítás szövege volt.[98]
iv) A *technikai megjegyzés* és a *háttérdokumentum* is azt állítja, hogy az Ár.-ra vonatkozó alkotmánybírósági határozat nem a korábbi gyakorlat felülbírálat volt.[99] Hivatkozik a 61/2011. AB határozatra is, amelyben az Alkotmánybíróság kifejezetten megerősítette, hogy nincsen hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatára.[100] A fentiek alapján

[89] L. „technikai megjegyzés" 19. o. (gyűlöletbeszéd), 20. o. (felsőoktatás).
[90] A Megjegyzések tartalma szakmai alapon nyilván vitatható, ami önmagában nem lenne baj, de a technikai megjegyzésekhez hasonlóan ez is félrevezető információt tartalmaz az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdéséről (12. o.).
[91] XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. (2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.
[92] „Proposal obliges the State and the local governments to ensure accommodation for all homeless people". L. „technikai megjegyzés" 23. o.
[93] Háttérdokumentum 22-24. o.
[94] L. „technikai megjegyzés"16. o.
[95] Pl. az igaz, hogy az akkori hatályos szabályok szerint az ügyek áthelyezésére vonatkozóan az OBH elnökének az OBT iránymutatásai szerint kell eljárni, de ezek a garanciális elemek még mindig csak belső szabályozásokban jelennek meg. A „technikai megjegyzés" által említett egyéb garanciális elemek nem igazán az ügyáthelyezésre vonatkoznak (16. o.).
[96] Háttérdokumentum 28-29. o.
[97] The transfer of cases are 'not legitimate […] as soon as the aim (balanced distribution of caseload) has been achieved'.
[98] L. „technikai megjegyzés" 16. o., negyedik módosítás 14. cikk.
[99] 'Neither did the decision of 45/2012 on the Transitional Provisions overrule this former practice'. „Technikai megjegyzés" 16. o., illetve Háttérdokumentum 6. o.
[100] The Court „explicitly reinforced that it [had] had no power to review in merits the amendments to the Constitution". Háttérdokumentum 5. o.

azonban látható, hogy egyrészt a testület tényleg ezt mondta 2011-ben, 2012-ben azonban már meghatározta azt a keretet, amelyen belül kell maradnia nemcsak az alkotmánymódosító, hanem az alkotmányozó hatalomnak is. Ez utóbbit tagadják e dokumentumok, a negyedik módosítás mindazonáltal e precedens alkalmazását – jogpozitivista szempontból nézve – lehetetlenné teszi.
v) A *technikai megjegyzés* félrevezető információt ad a 37. cikk új (5) bekezdéséről, és azt kiterjesztőként mutatja be.[101] Az igazság azonban az, hogy a módosítás azt az újdonságot hozta csak, hogy nem az elfogadott, hanem a hatályba lépett jogszabályok esetében is alkalmazni kell a hatáskör korlátozást, tehát a módosítást azt a kört terjesztette ki, amit az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat. Így ez semmiképpen nem tekinthető a jogok kiterjesztésének.[102] A *háttérdokumentum* ehhez képest a garanciák szerepét hangsúlyozza és azt, hogy a szabályra a pénzügyi stabilitás, illetve a luxemburgi bíróság döntései kikényszerítése érdekében van szükség.[103]

III. A párbeszéd nyugvópontja (?)

1. A negyedik módosítás és az Alkotmánybíróság

Az Alaptörvény negyedik módosításának az elfogadása arra késztette *az alapvető jogok biztosát*, hogy – élve az új, alaptörvény-módosítások felülvizsgálatának lehetőségével – indítványozza az Alkotmánybíróságnál az *utólagos normakontrollt*.[104] A biztos szerint a módosítás támadott „rendelkezései […] nem felelnek meg az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésben rögzített, az Alaptörvény módosításának „megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek", illetve a módosítás következtében – figyelemmel annak „felülalkotmányozási" jellegére – belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben.

1.1. Az Alkotmánybíróság rövidre zárta a vitát azzal, hogy a negyedik módosítás egyes rendelkezéseinek vizsgálatára vonatkozó *12/2013. (V. 24.) AB határozatában* az alapvető jogok biztosa indítványát részben *el*-, részben pedig *visszautasította*. Az indítványban állított *közjogi érvénytelenséget* a negyedik módosítással elfogadott hatásköre alapján vizsgálta, amellyel összefüggésben megállapította, hogy az a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat (ide nem értve viszont az Ár.-ABH-t, amit a határozat nem is említ) eredménye. Mivel a testület szerint az Alaptörvényben előírt eljárási követelmények nem sérültek, az indítványt a vonatkozó részben elutasította.
A *feloldhatatlan belső ellentmondással* kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatára hivatkozott, és olyan megállapításokat tett, amelyek e döntéséből ugyan következnek, de teljesen ellentétesek az Ár.-ABH-ban [45/2012. (XII. 29.) AB határozat] megfogalmazottakkal. Az Alkotmánybíróság tehát – figyelmen kívül hagyva azt, amit az Ár.-

[101] 'This provision can be seen as a clarifying one which expands the rights of the Court concerning the transition from the temporary state debt'. „Technikai megjegyzés" 16-17. o.
[102] L. „Technikai megjegyzés" 15. o. Az új 37. cikk (5) bekezdés: „(5) A (4) bekezdést azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg." Az Ár. 27. cikke így szólt: Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.
[103] Háttérdokumentum 32. o.
[104] http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/2/az-alapveto-jogok-biztosanak-alkotmanybirosagi-inditvanya-a-negyedik-alaptorveny-modositas-kapcsan.

ABH-ban „tett” – megint azon az álláspontonvolt, hogy „az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt”, illetve a „hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom”.[105] Ennek fényében a testület a feloldhatatlan belső ellentmondás megítélésénél figyelembe vette a hatásköri lehetőségeit és korlátait, és arra jutott, hogy az indítvány eljárási kérdésbe csomagolta a valójában érdemi szempontú vizsgálatra irányuló kívánságát. Emiatt az indítványt e részében visszautasította, érdemben tehát nem foglalt állást.

1.2. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság tett egy igen *figyelemreméltó megjegyzést*, ami nem feltétlenül érthető abban az összefüggésben, amiben a negyedik módosítást vizsgálta, vagyis: nem észlelte annak lehetőségét, hogy a vizsgálandó szabályt (negyedik módosítás) annak az elfogadásakor hatályban lévő alaptörvényi szöveg és alkotmánybírósági gyakorlat alapján értékelje,[106] illetve nem is utalt az Ár.-ABH-ban kifejtett lehetőségekre, vagy ezek együttes, aktivista módon történő alkalmazásának lehetőségére.

1.2.1. E megjegyzés a következő: „Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”[107]

1.2.2. Ezek az értékek tehát *jogilag kötik* az alkotmányozó és a jogalkotó *hatalmat*. Utóbbival semmilyen probléma nincsen, az ilyen jogi korltátozás – figyelemmel az alaptörvényi rendelkezésekre a nemzetközi és az uniós jog tekintetében – és annak érvényesítése a jogállamban szükséges. Az *eredeti alkotmányozó hatalom megnyilvánulásával kapcsolatban* a megállapítás azonban *nehezen védhető*.[108] Hasonló alkotményelméleti és gyakorlati problémával kerülünk szembe, mint a harmadik fejezetben tárgyalt, *Colón-Ríos* által javasolt szuperkonstitucionalista modellben: nem világos, hogy ha valóban az alkotmányozó hatalom nyilvánul meg, milyen, és ki által konstituált (alkotmány)bíróságnak lehetne az alapelvek létéről vagy nem létéről döntenie.[109] Megjegyzendő, hogy ez probléma természetesen amiatt áll fenn, mert a magyar Alkotmánybíróság nem tesz különbséget az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmak között. Az alkotmánymódosító hatalom megnyilvánulása esetén ugyanis a felülvizsálat akár ilyen, az Alkotmánybíróság által fentebb említett és itt idézett indokolra hivatkozással is igazolható, sőt szükséges.[110] Az alkotmánybírósági megállapításból a jövőre nézve további kérdésként merül fel, hogy ha az alkotmányozás során (és az

[105] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 2011. 290. 322-324.
[106] Ez megjelenik a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményekben is. L. Bragyova András, Stumpf István és a hozzá csatlakozó Lévay Miklós alkotmánybírák különvéleményét. ABH 2013. 390. 414-419.; 432-439.
[107] ABH 2013. 390. 401-402. [48]
[108] Ezt állapítja meg Pokol Béla alkotmánybíró is a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2013. 390. 406. [68]
[109] A szuperkonsitucionalista megközelítésben még az alkotmányozó hatalmat is kötnek bizonyos alapelvek és értékek. E kötöttség jogi értelemben értendő, azaz bíróság előtt kikényszeríthető. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014. 163-167. o. L. a harmadik fejezet II. 2.3. pontját.
[110] Az alkotmányelméleti igazolást l. a harmadik fejezetben, az összehasonlító jogi és magyar vonatkozásokat a kilencedik fejezetben.

Alkotmánybíróság értelmezésében tehát ide kell érteni az alkotmánymódosítást is) nem hagyhatók figyelmen kívül bizonyos értékek, akkor az Alkotmánybíróság azt majd az adott alkotmányossági kérdés elbírálásnál mégis figyelembe veszi? Ha igen, akkor az Alaptörvény értékrendje – amit, a demokratikus jelleget feltételezve,[111] a nemzetközi szerződésekben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeik, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, az azokban megjelenő alapvető elvek és értékek képeznek – mintegy örökkévalósági klauzulaként működik; amihez azonban a hatáskörét jelentősen aktivistábban kellene értelmeznie. Ha így lenne, az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatához képest nagy utat járna be.[112] Vagy mégsem veszi ezeket az értékeket figyelembe, mert – a negyedik módosítás következtésben – csak formai bírálatra van hatásköre? Ebben az esetben viszont *kérdés*, hogy a testület miért érezte szükségesnek e megjegyzést, ha annak tényleges jelentősége nem lesz majd. Lehet, hogy pusztán „jelzési feladatának[113] tett megint eleget, vagy mégis nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy a jövőben akár alaptörvény-módosítások esetében is tartalmi szempontból vizsgálódjon? Utóbbi lehetőséget természetesen gyengíti maga a többségi határozat, szóval még e „megjegyzéssel" együtt is úgy tűnik, hogy az Ár.-ABH-ban megnyilvánuló aktivista hozzáállás csak egy „alkotmányjogi és/vagy alkotmánypolitikai kitérő" volt, és nem minősül majd semmi esetre sem az alkotmányértelmezői gyakorlat precedensének.[114]

2. A Velencei Bizottság és a negyedik módosítás

A negyedik módosítást – más szempontok alapján – értékelte a Velencei Bizottság is, amely a Véleményében figyelemmel volt a korábbi, Magyarországot érintő állásfoglalásaira, a technikai megjegyzésekben és a háttéranyagban foglalt megállapításokra, a Delpérée, Devolvé és Smith féle szakértői véleményre, illetve a Kormánynak a Vélemény tervezetére irányuló megjegyzéseire, és ezekre érdemben és szakmai szempontból reagált.[115] A végső változatban

[111] L. a kilencedik fejezetet.

[112] E határozatban megtalálta az Alkotmánybíróság saját magát, mint azt a szervet, amelynek értelmeznie kell az alkotmányt. Az e feladatra vonatkozó monológot a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban folytatta le, de nem talált rá választ, mivel ha talált volna, a vizsgálat tárgyát képező alkotmánymódosítást alkotmányellenesnek nyilvánította volna. Az Alkotmánybíróság „tépelődése": „Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmazhatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércék közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatóak? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolandó kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?". ABH 2011. 290. 321. A határozat értékelését l. bővebben a kilencedik fejezetben.

[113] Holló András a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejti, hogy „a »szignalizációs« alkotmányvédelem is része az általános alkotmányvédelmi szerepkörnek". ABH 2011. 290. 328. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az Ár. megsemmisítése helyett azt látta volna helyesnek, ha „alkotmányossági aggályait és egyes új és szokatlan jogi megoldások veszélyeit az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom felé – akár rendelkező részi kiemelésben is –„jelezte volna. ABH 2012. 347. 431. [228]. Bővebben l. a kilencedik fejezetben.

[114] A határozat elemzését l. még Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz. 53-54. o.

[115] Kifejezésre juttatta összefoglalóan és az egyes konkrét esetekben is, hogy az összehasonlító alkotmányjog nem szűkíthető le arra, hogy a másik állam alkotmánya egyes szabályai létezését a saját alkotmánya demokratikus igazolására használja (31. o.). A magyar Kormány ilyen téves megközelítésére mutatott rá az U) cikkel és a kommunista múlt osztrák és német kezelésével kapcsolatban (7. o.). Hasonlóan, politikai kampánnyal kapcsolatban az EJEB esetjogát érintően is kiegészítette a Háttéranyagban írtakat (11. o.).

továbbá átvezették a Kormánynak azokat a megjegyzéseit (Megjegyzések),[116] amelyek jogos kifogást emeltek a Véleménytervezet egyes megfogalmazásaival és megállapításaival kapcsolatban.

2.1. A Velencei Bizottság a negyedik módosítás rendelkezéseit *önmagukban* és az Alkotmánybíróság releváns *gyakorlatának a fényében* elemezte, illetve e rendelkezések együttes hatását vizsgálta abban a tekintetben, hogy azok milyen hatással vannak a jogállamiságra és a hatalommegosztás érvényesülésére (checks and balances). A kiindulópont tehát a negyedik módosítás volt, a vonatkozó alacsonyabb jogszabályok értékelése nélkül. A negyedik módosítás által bevezetett felhatalmazó rendelkezéseknél a felvállalt megközelítés pedig *kockázat-orientált*. A Kormány ugyanis a Megjegyzésekben előszeretettel hivatkozott arra, hogy a felhatalmazó rendelkezések csak lehetőséget adnak a jogalkotásra, tehát emiatt a kritizált szabályok önmagukban nem lehetnek ellentétesek az európai standardokkal, illetve többször felrótta a Bizottságnak, hogy az implementáló jogszabályokat nem vizsgálta, ami miatt pedig az értékelése hibás.

2.2. Az egyházakkal, a politikai kampánnyal, a hajléktalansággal kapcsolatban a Vélemény megerősítette azoknak az álláspontját, akik több rendelkezésben az alkotmánybírósági gyakorlat *felülbírálatát* látták. A véleményszabadsággal és a felsőoktatási autonómiával összefüggésben a Vélemény megállapította, hogy azok alkotmánybírósági döntésekre adott *reakciók*, a hallgatók pénzügyi támogatása szabályozását pedig *nem* értékelte *felülbírálatnak*. Mindazonáltal a Bizottság megfogalmazta, hogy szisztematikus gyakorlatnak tűnik alkotmánymódosítással reagálni az alkotmánybírósági döntésekre, ami *sérti* a fékek és ellensúlyok rendszerét, illetve aláássa az alkotmánybíróság szerepét.[117] A Megjegyzésekben a *Kormány* érdekes *álláspontot* fogalmazott meg: szerinte különbséget kell tenni a felülbírálat (overruling) és a szabályozási tárgykör átgondolása (revisiting) között. A Kormány tagadja a felülbírálatot, és azzal érvel, hogy a negyedik alkotmánymódosítás egyik elfogadott rendelkezése sem a megsemmisített szöveg szó szerinti átvétele, illetve néhány esetben utal arra, hogy felhatalmazásról van csak szó.[118]

2.3. A *Bizottság* összességében az *Alaptörvény alapelveivel és az európai standardokkal ellentétesnek* ítélte az U) cikket, az egyházak elismerésének speciális kritériumait, a megfelelő jogorvoslat hiányát,[119] a politikai kampány korlátozását, a közösség méltóságára vonatkozó rendelkezéseket, főként, mert ez utóbbit úgy is interpretálta, hogy a nemzeti hatóságokra és intézményekre is kiterjedő értelmezést is nyerhetnek.[120] Véleménye szerint a negyedik módosítás – a hatásköri korlátozás,[121] a korábbi esetjog hatályon kívül helyezése[122] és a

[116] Ilyen volt az L) cikk fordítása, illetve néhány rendelkezés hatályon kívül helyezésének/módosításának az előrevetítése (ügyáthelyezés, speciális adó, politikai kampány EP választáskori szabályozásának tervezete, az AB 30 napos eljárási határidejének 90 napra való növelése).
[117] Vélemény 18-20. o.
[118] Vö. Megjegyzések 9., 10. o.
[119] Ebben változtatás tapasztalható, l. a hetedik fejezetet.
[120] Ez az értelmezési lehetőség vitatható, ezt teszi a Megjegyzésekben a Kormány is.
[121] Ennek problematikus voltáról l. pl. Sólyom László Előszavát Jakab András Alaptörvényről írt könyvében. Jakab: i.m. 13., 14. o. A vonatkozó gyakorlatot Tilk Péter foglalja össze. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 96-100. o.
[122] Ez is vitatható, mivel a joghatást a módosítás nem érinti, az Alkotmánybíróság pedig az alkotmányértelmezési tevékenysége során viszonylag szabad abban, hogy felhasználja-e a korábbi megállapításait vagy sem. Erről a testület világosan és elfogadhatóan kifejtette az álláspontját. A módosítás maga emiatt értelmetlen, jogilag értelmezhetetlen, normativitása csekély, és mint ilyen az alkotmány normativitásának a csökkenését is jelentheti. Jakab András megfogalmazásában: e megoldás a transzparencia ellen is hat. L. Jakab: i.m. 303. o.

speciális adók miatt[123] – megfosztja az Alkotmánybíróságot az alkotmányos szerepétől, azaz az alkotmányvédelmi funkciójától. A negyedik módosítás eredményeként továbbá olyan rendelkezések kerültek be az Alaptörvényben, amelyek nem alkotmányi szintűek, és emiatt ezek *kikerülnek az alkotmányos védelem alól*. Ilyen a politikai kampány, a felsőoktatási autonómia és a hallgatók állami támogatása, illetve a hajléktalanság[124] szabályozása. A *Megjegyzések szerint* e szabályok csak felhatalmazást adnak, tehát a szabályozási tárgykör maga egyáltalán nem kerülheti el az alkotmánybírósági kontrollt.

2.4. A Kormány és a Velencei Bizottság közti kommunikációból is az derül ki, hogy mintha *kétfajta alkotmány-felfogás, alkotmányos demokrácia-felfogás* „vitázna" egymással, és nem nagyon tudna közös nevezőre jutni.[125] A *Kormány* szerint az alkotmánybírósági döntésekre reagálva (de nem azok ellenére) az alkotmánymódosító hatalom – mint szuverén hatalom – módosíthatja az Alaptörvényt; a *Velencei Bizottság* elismeri, hogy az alkotmánymódosító hatalom fontos ellensúlya a törvényhozó hatalmat bíráló alkotmánybírói hatalomnak. Ugyanakkor azonban hozzáteszi, hogy ez az ellensúly csak akkor igazolható, ha alapos előkészítő munkán, széles társadalmi vitán és nagy politikai konszenzuson alapszik, illetve szerinte kétségekre ad okot, ha az alkotmánybírósági döntéseket felülíró alkotmánymódosítások szisztematikusak, rendszerszintűek és politikai ügyeket visznek át az alkotmánypolitika területére. Hangsúlyozza azt is, hogy a parlamentet korlátozza a nemzetközi jog. Utal arra is, hogy az alkotmánybíráskodásnak a fékek és ellensúlyok rendszerében megnő a szerepe, ha a kormányzó koalíció olyan többséggel rendelkezik, amely képessé teszi arra, hogy a saját politikai nézetének kedvező egyéneket nevezzen ki/válasszon meg gyakorlatilag az összes állami intézmény élére. Ehhez képest pedig úgy tűnik, hogy a magyar politikai döntéshozó – véleménye szerint – megdönthetetlen, korlátozhatatlan és egyetlen hivatkozási alapja a választáson szerzett kétharmados többsége. Úgy tűnik, hogy a Kormány nem érti/nem akarja érteni, hogy az alkotmány a mérce, amit a számtalan „felhatalmazó" rendelkezés relatívvá tesz, azaz az alkotmány hatalmat korlátozó funkciójának megvalósulása veszélybe kerül.

3. Az ötödik módosítás (T/12015)

A Kormány az Alaptörvény ötödik módosításának első változatát *2013. június 14-én*, annak új verzióját pedig *2013. augusztus 30-án* nyújtotta be az Országgyűléshez. Az Indokolás szerint e módosítás – nem megváltoztatva az alkotmányozó hatalom eredeti szándékát – olyan szabályokat tartalmaz, amelyek az Alkotmánybíróság, az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság által megfogalmazottakra is figyelemmel van. Ilyen az ügyáthelyezési jogosítvány, a speciális adó megszüntetése, a vallási közösségekre, a politikai kampányra és az Alkotmánybíróságra vonatkozó harminc napos határidőre vonatkozó rendelkezések módosítása, illetve a bíróságok igazgatásával összefüggő garanciális rendelkezések felvétele. Nem ezekre adott válasz az MNB hatáskörének kibővítése a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletével, de e szándék már megjelent korábban is.[126] Az ötödik módosítás *2013. október 1-jén lépett hatályba*.

---

[123] Ennek a megszüntetésére a Kormány ígéretet tett. Megjegyzések 13. o. Ez ugyanakkor újabb alaptörvény-módosítással járt.

[124] Ezzel kapcsolatban l. Gacs KatalIn Lakhatás helyett börtön. A hajléktalanság kriminalizációjának alkotmányossági problémái. Fundamentum 2014. 3. sz. és ugyanezen lapszám Fórum rovatát.

[125] Vö. Vélemény 18., 20., 32. o.

[126] A módosítás olyan nyelvtani egyeztetési („kötheti" a helyes „köthetik" helyett), illetve hivatkozási [g) pontra utal az f) pont helyett] hibát is orvosol, amit a módosítás első változatának benyújtásáig (2013. júniusáig) valószínűleg nem vettek észre.

IV. A politikai szinten felvetett problémák az alkotmányos párbeszédben

1. A Tavares jelentés

1.1. A *2013 júniusi* Tavares jelentés[127] főként politikai szempontból összegzi a problémákat, és mint ilyen, politikai ösztönzés lehetett volna a magyar államnak abban a tekintetben, hogy a már más forrásból is érkező kritikákat alapos megfontolás tárgyává tegye. A jelentés ajánlásokat tartalmazó része érintette az Alaptörvényt, a fékek és ellensúlyok rendszerét, a bíróságok függetlenségét, a választási reformot, a médiát és a pluralizmust, az alapjogok tiszteletben tartását, különös tekintettel a kisebbségekre, a család fogalmát, a hajléktalanokat, a vallásszabadságot és az egyházak elismerését. A magyar kormány semmilyen változtatást nem eszközölt az alkotmányozással (több részvétel), a jogalkotással (érdemi vita), sarkalatos törvények számának csökkentésével, illetve olyan alaptörvényi szabályok hatályon kívül helyezésével kapcsolatban, amelyeket korábban az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek nyilvánított. A fékek és ellensúlyokkal összefüggésben elmondható, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre még mindig korlátozott, bár a korábbi esetjoga a testület értelmezésének eredményeként még mindig alkalmazható, az alkotmánybírákat továbbra is az arányosság elvének megfelelően összeállított jelölő bizottság jelöli. A bíróságra vonatkozó ajánlásokat azonban, ahogyan az fentebb jelzésre is került, elfogadták. Az EBESZ Emberi Jogok és Demokratikus Intézmények Irodáját (OSCE ODIHR) a szándékoknak megfelelően valóban felkérték az igényfelmérő misszióra (2014 január), és megvalósult a Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió is (2014 július).[128] Nem sok minden történt viszont a médiával és a pluralizmussal, illetve az alapjogok tiszteletben tartásával összefüggésben.

1.2. Ami megfigyelhető, az az, hogy a jogalkotó csak két politikailag érzékeny területen fogadott el módosításokat, és vett tekintetbe ajánlásokat: i) a bírósággal kapcsolatban, ami az egyik leginkább kritizált terület volt, és amely a jogállamiság egyik alapvető összetevője, ii) a választások területén, ami a politikai hatalmon levők legitimációs bázisát adja, bár a javaslatok megfogadása pusztán formalitás: a missziók léte és a jelentések nem vezettek érdemi jogi változásokhoz.[129]

2. Az új uniós keret a jogállamiság védelmében

2.1. A keret közzétételétől (2014 tavasza[130]) számítva számos kétség és vélemény fogalmazódott meg azzal összefüggésben, hogy az új uniós keret hatékony lesz-e a jogállamiságot érintő fenyegetések elleni fellépésben. A kételkedők azonban – akik a keret politikai jellegét kritizálják – mintha többségben lennének azokkal a véleményekkel szemben, amelyek a Közlemény eredményeként hatékony rendszer kiépítését várják. A keret sikerének másik buktatója – legalábbis Magyarország tekintetében – a magyar politikai döntéshozó korábban már kifejtett képtelensége a valódi alkotmányos párbeszéd folytatására. A párbeszéd Magyarországon – legyen az akár alkotmányos, politikai vagy a bíróságok és a jogalkotó közötti, mint ahogyan az ebben és a megelőző fejezetekben látható volt – nem szükségszerűen vezet eredményre. A illiberálisnak minősített magyar demokráciában – amely valószínűleg a

[127] on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) pp. 32-35

[128] L. http://www.osce.org/odihr/elections/111274?download=true and http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true respectively.

[129] L. bővebben a hatodik és a nyolcadik fejezetben.

[130] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158 final, Strasbourg, 11.3.2014

töredezett demokrácia jellemzőinek egyik következménye[131] – láthatóan nincsen helye semmilyen értelmes párbeszédnek, különösen nem a jog területén. Az ilyen államban nincsen akadálya annak, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom csökkentse az alapjogok védelmének a szintjét, aminek az eredményeként az alapjogvédelem bizonyos esetekben még az EJEE által megkövetelt minimális szint alá is csökkenhet. Így az az állam, amely magát a politikai kommunikációjában nem minősíti liberális demokráciának, a liberális demokráciák működési modelljéhez képest eltérően funkcionál, azaz a demokratikus eszközök nem feltétlenül kerülnek hatékonyan alkalmazásra. Mindezek miatt kétséges az új jogállamisági keret hatékonysága Magyarország esetében.
A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret a célok és a szereplők konkrét meghatározásával lényegében *normatív definícióját* adja az uniós szinten folytatott *alkotmányos párbeszédnek*. A keret lényege, hogy a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetéseket az párbeszéd eszközével kezelje.[132]

2.2. *Több vélemény* jelent már meg a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós kerettel kapcsolatban. Néhányan egyetértenek a törekvéssel és várják a pozitív hatásait, mások pedig csalódottak, mert valami mást, jogiasabb megoldást képzeltek el. Az első csoportba tartozik *Vörös Imre* és *Várnai Ernő*. *Vörös Imre* szerint a keret alkalmazása gyorsabbnak, hatékonyabbnak és rugalmasabbnak ígérkezik majd akkor, amikor a jogállamiság megsértésre kerül a magyar közjogi berendezkedés átalakítása során.[133] *Várnai* véleménye[134] is pozitív, és azon az álláspontón van, hogy az új mechanizmusnak kettős a célja: rávegye a tagállamokat olyan lépésekre, amelyek a fenyegetések által okozott helyzetet megoldják; bizonyítsa az uniós jogsértés tényét, és mindkét félt készítse fel a 7. cikk szerinti eljárásra. Hangsúlyozza az eljárás eredményeinek nyilvánosságra hozatalát, mivel az befolyásolhatja az adott állam döntéshozóját. Ez utóbbi azonban csak akkor lehet igaz, ha az érintett állam közvéleménye, nyilvánossága érdeklődést mutat az ilyen ügyek iránt; az apátiás társadalom nem nagy valószínűséggel lesz befolyásoló erő. A nyilvánosság árnyoldalára utal *Israel Butler* is,[135] aki szerint bár a Bizottság ajánlásai nyilvánosak lesznek, a tagállammal folytatott párbeszéd hozzá nem férhető/titkos lesz, és csak a tagállam és a Bizottság között folytatódik majd le. Mindazonáltal azt javasolja, hogy olyan eszközöket is alkalmazni lehetne, amelyek támogatják a nemzeti emberi jogi intézményeket és a nemzeti szinten működő NGO-kat, mivel ezek segíteni tudnák a nyilvánosság mobilizálását annak érdekében, hogy megakadályozzák a kormányzatot a kárt okozó reformok elfogadásában. *Várnai* azonban akkor sem veszi figyelembe az aktuális politikai folyamatokat, amikor a jól ismert magyar problémákra utal, illetve amikor elismeri a mechanizmus működésének azon előfeltételét, hogy az érintett tagállam együtt akar majd működni, és elfogadja a játékszabályokat. A folyamatok ilyen értelmű figyelmen kívül hagyása és optimista megközelítése azt a következtetést engedi meg Várnai számára, hogy a mechanizmus megfelelő politikai keret a

[131] L. Economist Intelligence Unit, Democracy index 2011: Democracy under stress. The Economist Intelligence Unit ltd. 2011; http://tinyurl.com/bu8djnw, Economist Intelligence Unit, Democracy index 2010: Democracy in retreat - A report. The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf.
[132] Bővebben l. az első fejezetben.
[133] Vörös Imre: Az Európai Unió kiútkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. Jogtudományi Közlöny 2014. 7-8. sz. 364. o.
[134] Várnai Ernő: Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról, http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/06/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere.
[135] Israel Butler: EU Still Failing to Protect Fundamental Rights, http://www.opensocietyfoundations.org/voices/eu-still-failing-protect-fundamental-rights.

dc_1051_15

jogállami problémák megoldására. Nem veszi azonban figyelembe a 7. cikkben szereplő eljárás nem megfelelő voltát.[136]

Justine Stefanelli hívja fel a figyelmet a nemzeti szinten fontosnak tűnő tudatosság kérdésére, és azt a javaslatot teszi, hogy a Bizottság ne csak az információk és a jó gyakorlat közvetítésével támogassa a jogállamiság védelmét és elősegítését célzó nemzeti törekvéseket, hanem azokra szánjon anyagi forrásokat.[137] Ennek valóban lehet pozitív következménye hosszútávon, de a mai jogi problémákat nem tudja megoldani.

A *European Humanist Federation* (EHF)[138] üdvözli ugyan a jogállami keretet, de aggodalmának is hangot ad. Először is, az EHF észleli a keret politikai jellegét, és attól tart, hogy a pusztán politikai szinten tett lépések nem lesznek elegendőek a jogállami fenyegetések ellen. A hatékonyság érdekében arra lenne szükség, hogy a Bizottság ténylegesen elhatározott legyen arra, hogy ha a jogállami keretben folytatott párbeszéd kudarcot vall, megindítja a 7. cikkben foglalt eljárást.[139] Ezt azonban jogilag nem lehet értelmezni, mivel a mechanizmus maga politikai eszköz. Még ha ez is a helyzet, az EHF elismeri, hogy az eljárás transzparenciát teremthet a párbeszédben, ami éppenséggel egyfajta fejlődés. Az EHF, mások mellett, mint pl. *Jan-Werner Müller* és *Floris de Witte*, azon a véleményen van, hogy az új hatékony és kötelező koppenhágai mechanizmust kellene kialakítani annak érdekében, hogy a tagállamok a csatlakozás után (és nemcsak előtte) tiszteletben tartsák, biztosítsák és védjék az EUSz. 2. cikkében és a Chartában foglalt alapjogokat és értékeket. Ezeknek a sérelme esetében a mechanizmus hatékony, arányos és meggyőző jogkövetkezmények kirovását engedné meg, mint pl. az EU támogatások felfüggesztése. *Müller* számára sem a 7. cikk, sem az Alapjogi Ügynökség nem alkalmas a korai jelzések megtételére.[140] *De Witte* szerint a „Koppenhágai Bizottság" jó kiindulópont lehetne. Ez már a Közleményhez képest sokkal jogiasabb megközelítés, de figyelembe véve a politikai realitást és a Magyarországon megfigyelhető intézményi bizalom szintjét,[141] nem biztos, hogy *de Witte-nek* igaza van, és talán kicsit naív is,[142] amikor azt állítja, hogy a Koppenhágai Bizottság tevékenysége lényegében nem a „rosszul viselkedő" tagállamok kormányzó pártjainak a megbüntetéséről szólna a szavazási jog korlátozásával, hanem inkább a hazai és európai politikai és jogi vita lehetővé tételéről és megerősítéséről.[143]

Fekete Balázs szerint a jogállami keret által kialakítandó mechanizmus nem tartalmaz hatékony jogkövetkezményt, és nem adja precíz és kiszámítható magyarázatát annak, hogy mi történik, ha az érintett tagállam nem teljesíti a Bizottság ajánlásait. Számára a 7. cikkel való

---

[136] Erről l. bővebben Bojan Bugarič írásában, aki a magyar kontextust is vázolja. Bojan Bugarič: Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge, http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper79.pdf.

[137] Justine Stefanelli: Avoiding the nuclear option: the EU moves to strengthen the rule of law', http://ukhumanrightsblog.com/2014/03/17/avoiding-the-nuclear-option-the-eu-moves-to-strengthen-the-rule-of-law-justine-stefanelli/

[138] http://humanistfederation.eu/news-fhe.php?pages=european-commission-vows-to-protect-the-rule-of-law-in-the-eu-too-little-too-late

[139] Uo.

[140] Jan-Werner Müller: What, if Anything, is Wrong with a Copenhagen Commission? The Idea of Democracy Protection in the EU Revisited, http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Mueller_CopenhagenCommission_Jul13.pdf p. 2.

[141] L. Economist Intelligence Unit, Democracy index 2011, Economist Intelligence Unit, Democracy index 2010, Democracy index 2013 Democracy in limbo. A report from The Economist Intelligence Unit. The Economist Intelligence Unit Limited 2014. L. a tizedik fejezetet.

[142] Különsen, mivel Magyarország a kiindulási pontja.

[143] Floris de Witte: Less Constraint of Popular Democracy, More Empowerment of Citizens, VerfBlog, 2013/3/22, http://www.verfassungsblog.de/en/less-constraint-of-popular-democracy-more-empowerment-of-citizens-2/#.VCqA4xbgWxg

dc_1051_15

puszta fenyegetés a tagállami cselekmények kezelését és a jogsértéseket a politika színterére viszi, ami azzal jár, hogy több politikai nézőpont merülhet fel, ami eltorzíthatja a vitatott jogi kérdések értékelését, és ezáltal az egész eljárást aláássák és politikaivá teszik.[144] *Butler* hasonlóképpen kétli az új mechanizmus sikerét.[145]

2.3. *Összességében* tehát egyet lehet érteni *Fekete Balázzsal*:[146] az új keret ebben a formában, hatékony jogkövetkezmény nélkül nem több, mint a politikai meggyőzés szofisztikált és intézményesített eszköze a jogállamiság érdekében. Az a *probléma*, hogy ha a politikai kommunikáció és megbeszélés – Magyarország tekintetében a Velencei Bizottság puha jogi eszközei, az EJEB magyar ügyekben hozott ítéletei, a Tavares jelentés politikai csatornája – nem ér el semmilyen elfogadható eredményt, a másik politikai eszköz, azaz a mechanizmus által elővetített eljárás ugyancsak sikertelen lesz. Ennek az oka az, hogy a tagállamnak magának kellene felismernie azt, hogy bizonyos elvek és értékek figyelmen kívül hagyásával, meghatározott szabályozásokkal és mechanizmusok működtetésével magát a közös értékként kezelt jogállamiságot sértette meg.

3. Összegzés

Ezek a tapasztalatok azt mutatják, hogy a *politikai szinten megvalósuló kommunikáció* vagy párbeszéd – hasonlóan az alkotmányos párbeszédhez – nem jár sikerrel, a jogállamiság állapotán vagy az alapjogvédelmen nem segít. Az új uniós keret működéséről tapasztalattal még nem rendelkezünk, de feltehető, hogy – figyelemmel inkább politikai, mintsem jogi természetére, illetve a konkrét magyarországi helyzetre – az alkalmazása során megnyilvánuló „alkotmányos" párbeszéd sem lesz feltétlenül sikeres.

V. Összegzés

1. A negyedik és az ötödik módosítás ügye jól *példázza* a különféle szereplők (alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalom, alkotmánybíróság, ombudsman, nemzetközi fórumok: Velencei Bizottság, EJEB, illetve EUB,) közötti párbeszédet, és az ebben megnyilvánuló alkotmányos kultúrák és megfontolások egymásra hatását, illetve az ennek eredményként megvalósuló, az alkotmányosság absztrakt mércéjével mért „vadhajtások" visszametszését (vagy az arra tett ígéreteket). Az Ár. által több esetben alkotmánybírósági döntések reakciójaként a jogrendszerbe bevezetett és esetenként alacsonyabb szintű jogszabályok által részletezett szabályok, illetve újabb jogalkotási kezdeményezések esetenként alkotmányellenesnek és/vagy európai standardokkal (EJEE, uniós jog) ellentétesnek minősültek. A politikai döntéshozó azonnali reakciója differenciált volt.

---

[144] http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/05/new-european-commission-framework-rule-of-law

[145] Butler: i.m. Kim Lane Scheppele megközelítését is érdemes megemlíteni annak ellenére, hogy végül nem ez valósult meg. Scheppele komplexebb jogsértési eljárást szorgalmazott, ami olyan helyzetekre kínált volna megoldást, amelyekben alapvető uniós elvek sérülnek akár azáltal, hogy a tagállam módszeresen nem tesz eleget a lojális együttműködés elvének [EUSz. 4. cikk (3) bekezdés], akár amiatt, mert közvetlenül megsérti a EUSz 2. cikkében foglalt elveket. Kim Lane Scheppele: Making infringement procedures more effective: a comment on Commission v. Hungary, Case C-288/12 (8 April 2014) (Grand Chamber)', http://eutopialaw.com/2014/04/29/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary-case-c-28812-8-april-2014-grand-chamber/. Hozzáteszi azt is, hogy ez az eljárás különbözne a kötelezettségszegési eljárásoktól, és nem lenne alkalmazható azokkal a jogsértésekkel szemben, amelyek olyan tagállamokban következnek be, amelyek magatartása egyébként nem vet fel problémákat. Scheppele megközelítése jogi szempontból értelmezhetőbb, különösen mivel jogkövetkezményt is ajánl: az EU támogatások visszatartását.

[146] http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/05/new-european-commission-framework-rule-of-law

i) Deklarált alkotmányellenesség esetében a szabályokat az Ár.-ba, majd később a negyedik módosítással az Alaptörvénybe emelte. Ez alól két kivétel volt: a választási regisztrációra vonatkozó szabály és az ügyészi prerogatíva, amelyek végül nem képezték tárgyát a negyedik módosításnak.
ii) Amikor „európai szabályokba" ütközés került bírósági szerv által megállapításra (bírák nyugdíjkorhatára), azt átgondoltabb és részletesebb, az átmenet szükségességét figyelembe vevő jogalkotás követte. Eseti „jogorvoslatot" jelentett – ugyanakkor a szabályozás elfogadhatatlanságát erősítették – a 98%-os különadóra, illetve a vallásszabadságra vonatkozó EJEB döntés.
iii) Az európai (nemzetközi) standardokkal való ütközés olyan következményekkel is járt, hogy a kormány ígéretet tett a vonatkozó szabályok jogrendszerből való eltávolítására, és/vagy a jogalkotási folyamatot időközben már meg is kezdte: az OBH elnöke ügyáthelyezési jogkörének és az egyházakkal kapcsolatos szabályozásnak több lépcsős átalakítása, standardokhoz való közelítése, majd előbbi Bszi.-ből, illetve az Alaptörvényből való kivétele; az EP választás esetén a választási kampány szabályozásának átgondolása; a speciális adó eltörlése; az AB 30 napos eljárási határidejének 90 napra való növelése.
Úgy tűnik tehát, hogy a nemzetközi beágyazottság, a nemzetközi és uniós kötelezettségek, illetve az európai alkotmányos hagyományokat képviselő, tiszteletben tartó és érvényesíteni kívánó (hazai és nemzetközi) szervek képesek arra, hogy *bizonyos fokon* – talán kissé alacsony szinten, de legalább valamilyen – *demokratikus keretek között tartsák* a magyar politikai döntéshozót (vagy legalábbis esetről esetre jogorvoslatot nyújtsanak). Ez különösen fontosnak tűnik akkor, amikor a kétharmados többség alkotmányos demokrácia iránti elkötelezettsége erősen megkérdőjelezhető és alkotmányfelfogása – amelyben politikai eszközként használja az alkotmányt és ekként összemossa az alkotmánypolitikát a hétköznapi politikával – elfogadhatatlan. Mindazonáltal az is tagadhatatlan, hogy bizonyos esetekben az egyébként jogos kritika értő fülekre talált, azaz néha még az alkotmányozó/alkotmánymódosító többség is *elfogadta a tényleges* (nemzetközi, uniós jogi vagy nemzetközi soft law jellegű) *kötöttségeket*.[147] Ugyanakkor az is igaz, hogy más esetekben a politikai döntéshozó *ragaszkodik* az eredeti elképzeléseihez (l. az alkotmánybírósági felülvizsgálat alóli kivonás v. keretszabály), ami az alkotmányosság rovására megy.

2. Az Alaptörvénnyel és az új alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos kontinuitás-diszkontinuitás problémához a politikai döntéshozó fentiekben írt alkalmazkodási készsége újabb adalékot nyújt. Olybá tűnik, mintha az Alaptörvény – különösen az értékrendbeli beállítottsága, az alkotmány eszközkénti kezelése, az Alkotmánybíróság szerepének csökkentése, a korábbi esetjog hatályon kívül helyezése – a *diszkontinuitás* talaján állna. Ugyanakkor az alkotmányozó a korábbi Alkotmányra alapozta az Alaptörvény elfogadásának eljárását, az Alaptörvény szövegében több korábbi alkotmánybírósági döntés lényege került megfogalmazásra, a kormány a nemzetközi szintérnek írt különböző véleményeiben, magyarázó jegyzeteiben, megjegyzéseiben előszeretettel hivatkozik a korábbi alkotmánybírósági esetjogra, az Alaptörvény és az annak alapján elfogadott jogszabályok a korábbival azonos európai mércék alapján kerülnek elbírálásra, néhány vonatkozó kritikát a jogalkotó figyelembe vett. Mindezek a korábbi (európai) alkotmányossággal való *kontinuitásra* engednek utalni. Ezzel azonban a tényleges alkotmánymódosítási és jogalkotási tevékenység nem látszik összhangban lenni.

[147] L. az 1. sz. táblázatot, ami a szerintem a téma szempontjából jelentős szabályozási tárgyköröket tartalmazza.

3. Az 1. sz. táblázatban is látható reakciók szintén eltérő értelmezést kaphatnak: lehetnek, akik keveslik, és olyanok is lehetnek, akik sokallják azokat. Azt hiszem, hogy a magyar alkotmányosság állapotát (alkotmánybíráskodás szerepe, fékek és ellensúlyok ereje, jogállamiság betartása stb.) mindezek – és az írásban nem érintett egyéb szabályozási megoldások, kinevezési gyakorlatok, összeférhetetlenségi szabályok stb. – figyelembe vételével lehet majd leírni. Ez az értékelés azonban nem lehet egyértelműen fekete vagy fehér, még akkor sem, ha eredendően pesszimistán állunk hozzá az alkotmányos párbeszédek eredményéhez. Ugyankkor az is igaz, hogy az alkotmányos párbeszéd iránti fogékonyság hiánya kétségessé teszi nemcsak a már létező (akár jogi, akár politikai), hanem az újonnan kialakított intézmények, eljárások és mechanizmusok működését is.

4. Az *egyensúlyi kapcsolat* 2010-től kezdve *megbomlott* az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíróság között. A politikai döntéshozó *alkotmánymódosító hatalomként* 2010-től – a sorozatos felülbírálattal – túllépett a hatáskörén, aminek a csúcspontja az Ár.-ABH-ra (is) reagáló negyedik módosításban nyilvánult meg. Az *Alkotmánybíróságnak* az alkotmánymódosító hatalmat először 2010-ben kellett volna érdemben korlátoznia, de erre csak az Ár.-ABH-ban került sor, bár akkor véleményem szerint az alkotmányozó hatalmat korlátozta a testület, és így jelentősen túlterjeszkedett a hatáskörén. Ha az Ár.-t mégsem az alkotmányozó hatalom aktusaként fogjuk fel, hanem elfogadjuk az Alkotmánybíróság megközelítését, akkor a hatásköri túlterjeszkedés értelemszerűen nem valósult meg. Ebben az esetben azonban felmerül, hogy a testület képtelen volt az alkotmányosságot érdemben megvédeni. *Bárhogyan is értelmezzük* ugyanis az Ár. alkotmányjogi jellegét, a részleges megsemmisítéséről szóló határozatban megszövegezett elveket az Alkotmánybíróság nem volt képes következetesen alkalmazni a negyedik módosítás felülvizsgálata során, főleg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közti különbségtétel el nem fogadása, illetve amiatt, mert a megközelítése eljárásjogi értelemben helytelen volt. Ha ugyanis a testület megkülönböztette volna a két hatalmat, akkor a negyedik alkotmánymódosítást – az Ár.-ABH-ban kifejtettekre támaszkodva – felül kellett volna vizsgálnia. Eljárásjogi szempontból az Alkotmánybíróság vitatható megközelítést alkalmazott: a módosítást a módosítás által módosított alaptörvényi rendelkezés alapján vizsgálta. Erre vonatkozóan azonban valószínűleg nem volt más választása, mivel azonos hatalomnak fogja fel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat, ami nem teszi lehetővé az Alaptörvény adott pillantban – a módosítás elfogadásakor hatályos – és a módosítása közti különbségtételt.
Összességében megállapítható, hogy az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság közötti alkotmányos párbeszédben 2010 és 2014 között a *politikai hatalom túlhatalma* és ebből következően az *alkotmánybíráskodás erőtlensége* mutatkozott meg akkor is, ha az Ár.-ABH-ban kimondottakra hatásköri túlterjeszkedésként tekintünk. E túlterkeszkedés azonban már egy korlátlannak tekinthető túlhatalom elleni – igaz, vitatható, de szükségesnek tűnő – fellépésként értelmezhető az alkotmányos jogállamiság helyrebillentése érdekében. Ennek pedig az az oka, hogy a visszaéléses alkotmánymódosításokkal szembeni fellépésnek – a rendszer logikájából következően – nehezen találhatóak meg a legális eszközei.

1. táblázat

Szabályozási tárgykör	**Megjelenés és vélemény**	**Magyar reakció**
család fogalma	a negyedik módosítás az ABH-ra (2012. dec. 20.) adott reakció: Alaptv-be kerül	változatlan marad

	Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	
U) cikk	Ár. negyedik módosítással: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	
véleményszabadság	a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	
felsőoktatási autonómia	a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	
hallgatói szerződés	a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	
hajléktalanság	a negyedik módosítás az ABH-ra (2012. nov. 14.) adott reakció: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	
AB hatáskör korlátozása Alaptv.	Alkotmány Alaptv. (alapeset) Ár. (kiterjesztése), ami lényegében változatlanul a negyedik módosítás része	
politikai kampány	Ve. (elfogadva: 2012. nov. 26.; alkotmányellenes, előzetes normakontrol; 2013. jan. 7.) a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül 2013. évi XXXVI. tv. (Ve.; elfogadva: 2013. ápr. 8.) Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a	Kormány ígéretet tett az EP választáson alkalmazandó politikai kampányszabályok módosításának visszavonására (2013. jún. 14.) l. még: Alaptv. ötödik módosítása (T/12015; 2013. aug. 30.)

	negyedik módosításról; 2013. jún.14-15.)	
AB eljárási szabály	a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül (30nap) Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún.14-15.)	Kormány ígérete a módosítására (2013. jún. 14.) – Alaptv. ötödik módosítása (T/12015; 2013. aug. 30.)
speciális adó	Ár. Ár. rendelkezései a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún.14-15.)	Kormány ígérete a megszüntetésére (2013. jún. 14.) – Alaptv. ötödik módosítása (T/12015; 2013. aug. 30.)
egyházalapítás kritériumai	2011. évi C. tv. (elfogadva: 2011 júl.12.; közjogi érvénytelenség: 2011.dec.9.) Ár. 2011. évi CCVI. tv. (elfogadva: 2011. dec. 30.; részben alkotmányellenes: 2012. febr. 26.) Velencei Bizottság véleménye (664/2012; 2012. márc. 16-17.) Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún.14-15.)	2013. évi CXXXIII. tv.: a negyedik módosítással összefüggő Etv módosítása: jogorvoslat, eljárási szabályok; elfogadva: 2013. júl. 5. l. még: Alaptv. ötödik módosítása (T/12015; 2013. aug. 30.)
OBH elnöke ügyáthelyezési jogosítványa	Bszi., Ár. Velencei Bizottság véleménye (663/2012; 2012. márc. 16-17.) Ár. rendelkezései a negyedik módosítással: Alaptv-be kerül Velencei Bizottság véleménye (720/2013 a negyedik módosításról; 2013. jún. 14-15.)	2012. évi CXI. törvény a negyedik módosítással összefüggő 2013. évi CXXXI tv. kiveszi a jogrendszerből 2013. aug. 1-i hatállyal (Bszi-t érinti) Alaptv. ötödik módosítása (T/12015; 2013. aug. 30.)
választási regisztráció	Ve. (elfogadva: 2012. nov. 26.; alkotmányellenes, előzetes normakontrol; 2013. jan. 7.) Ár. (Alaptv. második módosításával)	a negyedik módosítás és a Ve. nem tartalmazza
ügyészi prerogatíva	Be. (alkotmányellenes; 2011. dec. 19.) Ár. részeként elfogadva kisebb módosítással (2011. dec. 23.)	a negyedik módosítás nem tartalmazza

6. fejezet – Alkotmányos párbeszéd a tisztességes eljáráshoz való jogról

A tisztességes eljáráshoz való jognak az Alaptörvény 2012. január 1-jén hatályba lépett szövege a korábbi alkotmányi megfogalmazáshoz képest *eltérést mutatott*, ami egyrészt – kisebb mértékben – az átfogalmazott és kiegészített szabályozásban,[1] másrészt – lényeges változtatással – az Átmeneti rendelkezésekben (Ár.) nyilvánult meg, majd később az Alaptörvény negyedik módosításával vált még érzékletesebbé. A tisztességes eljáráshoz való jog részelemeit (pl. pártatlanság/pártatlanság látszata, fegyverek egyenlősége) érintette az *ügyészi prerogatíva* (a legfőbb ügyész különleges vádelemelési jogosítványa), illetve az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének az *ügyáthelyezésre vonatkozó hatásköre*. Mindkét esetben *alkotmányos párbeszéd* volt megfigyelhető, amely – túlmenően azon, hogy a politikai döntéshozó nyilvánvaló elkötelezettségét jelenítette meg a „hatékonyság" mellett az egyéb alapjogi és alkotmányossági megfontolások rovására – a tisztességes eljáráshoz való jog *alkotmányi tartalmának* lehetséges *értelmezéseiben* mutatkozott meg. Mindkét esetben olyan alkotmánybírósági, alkotmányozói, jogalkotói, illetve szakértői (Velencei Bizottság, alkotmányjogászok) interpretációkról beszélhetünk, amelyek valamilyen mértékben hatottak egymásra, és aminek következtében körvonalazódott a tisztességes eljárás egyes elemeinek a tartalma az Alaptörvény hatályba lépésétől számított meghatározott időszakokban.
Mint ismeretes, az *Alkotmánybíróság* 2011 decemberében – jelentős mértékben hivatkozva a strasbourgi esetjogra – *megsemmisítette* az ügyészi prerogatíva törvényi szabályozását, amelyet aztán az alkotmányozó hatalom – kiterjesztett tartalommal – az *Ár.-ba emelt*. Az e rendelkezést is érintő, Ár.-t részlegesen megsemmisítő AB döntés után ez a jogkör végül – talán a párbeszédek hatására is – *kikerült* a jogrendszerből. Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének *ügyáthelyezési jogosultsága* a Bszi. után az Ár.-ban jelent meg, majd annak megsemmisítésével – ellentétben az ügyészi prerogatívával – a negyedik módosítás révén az *Alaptörvény részévé* vált. Az ügyáthelyezés szabályozását (és az ügyészi többletjogosítványt) a *Velencei Bizottság* 2012 tavaszán és az ezt követő magyar módosítást az év őszén, illetve azt a negyedik módosítással összefüggésben 2013 nyarán is értékelte. A *törvényhozó* 2013. augusztus 1-jei hatállyal a vonatkozó törvényi szabályokat (Bszi. V. fejezet) hatályon kívül helyezte, majd az alkotmánymódosító hatalom az ötödik módosítással az alaptörvényi rendelkezést is megszüntette. Ezzel helyreállt az „*eredeti állapot"*, azaz az a szöveg, és így az a lehetséges értelmezési keret is, amely kívánatosnak tartható az alkotmányos demokráciában, és amely nem tér el nagyban – illetve amennyiben eltér, azt pozitív irányba teszi – az Alkotmányban foglalt rendelkezésektől.[2] Mindazonáltal *ez nem változtat* azon a tényen, ahogyan az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom a tisztességes eljáráshoz való jogot

[1] Vö. az Alkotmány 57. cikkével és az Alaptörvény XXVIII. cikkével. L. Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. JURA 2014.1. sz.

[2] Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséhez képest az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdése a tisztességes eljárás tartalmi elemeit – ideértve a független és pártatlan bíróság elvét is – kiegészíti a tisztességesség (igazságosság helyett) és az ésszerű időn belüli elbírálás követelményével. A tisztességes eljáráshoz való jog (Alkotmány alapján történő) tankönyv- és kommentár-szerű feldoglozását l. pl. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006. 155-156. o., 270-273., Hollán Miklós – Osztovits András: 57. § [Bírósági eljárási garanciák]. In Jakab András: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, 2009. 2014-2022. o. Pusztán az Alaptörvény XXVIII. cikkének szövegének értelmezési kerete tekintetében – figyelembe véve azt, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot épített be – lényegi változás nem tapasztalható, eltekintve a külföldi ítéletek elismerésétől. Ezt l. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2011. 229. o. Az Alkotmány alapján történt értelmezés alkalmazhatóságára vonatkozóan l. a 22/2012. AB határozatot (ABH 2012. 10.), majd az ilyen döntéseket hatályon kívül helyező negyedik módosítást, illetve az azt követő 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot (ABH 2013. 440.). E két határozatról bővebben l. az első fejezetet.

értelmezte, és e keretben azt egy ideig alkalmazta is. Az alkotmányos párbeszéd, azaz a legmegfelelőbb alkotmányos tartalom megtalálása folyamatának vizsgálatakor azt sem lehet elfelejteni, hogy a magyar Kormány a Velencei Bizottságnak a bíróságot értintő törvények módosítására vonatkozó 2012 őszi véleményét követően azonnal indítványozta a Bszi. és a Bjt. utólagos normakontrollját,[3] amely nem érintette az ügyáthelyezést, csak más, a Velencei Bizottság által kifogásolt szabályokat. Ez az ügy azonban mégsem kerülte el az Alkotmánybíróságot, ahova több panaszindítvány is érkezett még 2012 tavaszán, kifogásolva az OBH elnökének konkrét ügyáthelyező döntését.
A fejezetben ezt a fentebb röviden *vázolt folyamatot* ismertetem részletesebben azzal, hogy közben bemutatom a tisztességes eljáráshoz való jog *alkotmányi jelentéstartalmának* változásait is. Nem célom azonban, hogy a bírósági szervezetrendszerre vonatkozó párbeszédet és annak eredményét behatóbban vizsgáljam, bár utalásokat nyilván tennem kell, különösen a vonatkozó alkotmánybírósági határozat elemzésekor. Azt próbálom megragadni, hogy az *alkotmányos párbeszéd lehetőségét a hazai döntéshozó hogyan* használja (ki), illetve annak számára nem feltétlenül tetszetős eredményét képes-e elfogadni. Ez ugyanis – ebben a közjogi rendszert átépítő gyors folyamatban marginálisnak tűnő problémakör tekintetében – jelezheti a politikai döntéshozó demokratikus elkötelezettségének fokát és irányát. Ez pedig egyrészt *hozzájárulhat* ahhoz a teljesebb képhez, ami a magyar alkotmányos berendezkedést 2010 óta jelemzi, másrészt az alkotmányos párbeszéd-elmélet alkalmazásával példázza a többszintű alkotmányosság működési mechanizmusát is, harmadrészt eligazodást ad a tisztességes eljárás alkotmányi tartalma tekintetében. A tisztességes eljáráshoz való jog „története" részben példája annak is, hogy a párbeszéd hatására kialakuló alkotmányi tartalom által felvetett problémát éppen az alkotmányos párbeszéd oldja fel.

I. A legfőbb ügyészi prerogatíva

1. Az alkotmányi probléma

A büntetőeljárásról szóló törvény módosításának eredményeként annak több rendelkezését megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, és a testület a *166/2011. (XII. 20.) AB határozatába*n – többek között – mint Alkotmányba és nemzetközi egyezménybe ütközőt, *megsemmisítette* az ügyészi prerogatíva *Be.-beli szabályát*.[4] A Legfelsőbb Bíróság (LB) elnöke, aki az *indítványozók* egyike volt, a következőket fejtette ki: a Be. azon rendelkezése, amely szerint kiemelt jelentőségű ügyekben a legfőbb ügyész döntése is megalapozhatja az elsőfokú bíróság illetékességét az eljárás gyorsítása érdekében, ellentétes több alkotmányi elvvel (törvényes bíróhoz való joggal, a fegyverek egyenlőségével), illetve az EJEE-vel, valamint az arra alapuló esetjoggal. Ez utóbbi problémakörrel összefüggésben az *Alkotmánybíróság* arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha az EJEB egy bizonyos jogi konstrukciót és azon alapuló gyakorlatot összeegyeztethetetlennek talált az Egyezménnyel, az Alkotmánybíróság értelemszerűen tartózkodik attól, hogy egy nyilvánvalóan ugyanolyan jogi megoldást – ezzel éppen ellentétesen – az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek minősítsen.

[3] Azt már itt érdemes hozzátenni, hogy a Velencei Bizottság által kifogásolt módosítást is a Kormány (közgazgatási és igazságügyi miniszter) terjesztette be éppen a Velencei Bizottság korábbi kritikái miatt, bár az erre való utalás e módosító javaslat indokolásában nem szerepelt, ellentétben az Alaptörvény ötödik módosítására irányuló T/12015. javaslat indokolásával, amely a módosítás indokaként az Alkotmánybíróság mellett nevesítik az EU Bizottságát és a Velencei Bizottságot is.
[4] 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 545. L. Tóth Mihály: Az Alkotmánybíróság határozata a kiemelt ügyek egyes büntetőeljárási szabályairól: a védelmi jogok korlátozhatóságának határai. JEMA 2012. 2. sz.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a kérdéses alkotmányi szabályok a bírósági eljárásra vonatkozóan tartalmilag azonos elveket tartalmaznak, mint az Egyezmény.[5]

2. A pártatlanság látszata, többletjogosítványok, fegyverek egyenlősége

A 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában a testület *utalt a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatára*, amelyben kimondta, hogy „a független és pártatlan bírósághoz való jog" eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben, illetve objektív követelményt támaszt az eljárás szabályozásával kapcsolatban. Ez a két követelmény megjelenik az EJEB gyakorlatában is, és a határozatában az Alkotmánybíróság utal is arra, hogy az EJEB e tesztekre folyamatosan hivatkozik, mint pl. a Huseyn és mások kontra Azerbajdzsán ügyben (2011. július 26.). A *Huseyn ügyben* az EJEB kimondta, hogy az objektív teszt alapján meg kell határozni: vajon – a bíró személyes megggyőződésétől függetlenül – *vannak-e bizonyító tények, amelyek okkal vetnek fel kétséget a pártatlanságára vonatkozóan*. Ebben a tekintetben *még a látszatnak is fontos szerepe lehet*. Ami ilyen esetekben kockán forog, az a bizalom, amelyet a nyilvánosságban és különösen a terhelt tekintetében a bíróságnak inspirálnia kell a demokratikus társadalomban. Ebből következik, hogy ha adott ügyben alapos okból kifolyólag attól lehet tartani, hogy az eljáró bíró nem pártatlan, a terhelt benyomása fontos, de nem döntő. *Ami döntő, az az, hogy e félelmet objektív szempontból is igazolni lehet-e.*[6]
Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. támadott rendelkezései nem felelnek meg annak a követelménynek, hogy el kell kerülni minden olyan helyzetet, amelyben a bíró pártatlansága okkal kérdőjelezhető meg. Azt is hozzátette, hogy a pártatlanság objektív kritériuma csak akkor valósul meg, ha a *jogi szabályozás minden kétséget kizáró, megfelelő garanciákat* tartalmaz.
Az Alkotmánybíróság *felhívta a figyelmet a 33/2001. (VII. 11.) AB határozatban* és a *17/2001. (VI. 1.) AB határozatban* mondottakra is: i) *alkotmányellenes* egy eljárásjogi intézmény *olyan szabályozása*, amely az ellen az elv ellen hat, „hogy a bírónak nem csak pártatlannak kell lennie, hanem pártatlannak is kell látszania"; ii) az eljárás egyik résztvevőjének, az ügyésznek való *többletjogok biztosítása ellentétes a fegyverek egyenlősége elvével*. Ebben az esetben az ügyésznek adott prerogatíva sérti a „látszat számít" elvet, mivel az egyedül dönthet abban, hogy melyik bíróság előtt emel vádat, ami jogos kétséget ébreszthet a bíróság pártatlansága tekintetében, függetlenül az eljáró bíró kijelölésére vonatkozó szabálytól és az elfogultsági kifogás bejelentésének lehetőségétől. Az Alkotmánybíróság utalt a Bulut kontra Ausztria ügyre (1996. február 22.) is, amelyben az EJEB a fegyverek egyenlőségének elvével összefüggésben mondta ki, hogy a „Bíróság jelentőséget tulajdonít

[5] Alkotmány 57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az EJEE 6.1 cikke szerint: Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.

[6] A Bíróság fenntartja, hogy a 6.1. cikk szerinti függetlenség meglétét a szubjektív teszt, azaz az adott ügy bírájának személyes meggyőződése alapján, illetve az objektív teszt alapján kell meghatározni, vagyis meg kell bizonyosodni arról, hogy a bírónak elegendő garanciák álltak a rendelkezésére ahhoz, hogy ebben a tekintetben kizárjanak minden jogos kétséget. L. Fey kontra Ausztria ügy, 1993. február 24, § 28, Series A no. 255-A.

[…] a látszatoknak".[7] A testület kiemelte, hogy a többletjogokra vonatkozó alkotmánybírósági esetjog illeszkedik az EJEB által megfogalmazottakhoz, illetve szerinte a többletjogosítvány sérti a fegyverek egyenlőségét, és így a *védelemhez való jogot* is.
Az Alkotmánybíróság felhívta az *EJEB* azon *véleményét* is, amit a DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia[8] és a Coëme kontra Belgium[9] ügyekben fogalmazott meg: i) világos biztosítékok legyenek az objektivitás és az átláthatóság végett, és annak érdekében, hogy önkényességnek a látszatát is elkerüljék az ügyek bírókra való kiszignálásában; ii) eljárási szabályok hiánya a panaszost konkrét esetben hátrányosabb helyzetbe hozhatják az ügyészséggel szemben.

3. A döntés

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a prerogatíva szabályozása *ütközik az EJEB esetjogába*, és emiatt az *EJEE 6.1. cikkének* a sérelmét okozza akkor is, ha a terhelt a döntés ellen elfogultság miatt jogorvoslattal élhet, mivel az az objektív teszt elemeként elismert *„látszat" elvével* és a *bíróságokba vetett bizalom követelményével ellentétes* benyomást kelt.
Az Alkotmánybíróság e véleményének az okait az alábbiakban lehet *összefoglalni*:
i) a legfőbb ügyész prerogatívájának támadott szabálya nagymértékű diszkrecionális döntési szabadságot ad a bíróságok közötti választás tekintetében (illetékességi területen kívüli vádemelés);
ii) a legfőbb ügyész döntésének „törvényessége" csak azon a saját kijelentésén alapszik, hogy az illetékességi területen kívüli vádemelés az eljárás kellő időn belüli befejezésének az érdekében szükséges;
iii) ehhez a döntéshez nem kapcsolódik egyértelmű paraméter, eljárási szabály vagy kontrol mechanizmus; továbbá,
iv) a bíróságok kijelölésére a bírósági szervezetrendszeren belül is lehetőség van (a Bszi. alapján, amit 2011. november 28-án fogadtak el).

---

[7] „»A fegyverek egyenlőségének elve – úgyis, mint a méltányos eljárás szélesebb fogalmának egyik eleme – szerint minden fél ésszerű lehetőséget kell, hogy kapjon arra, hogy ügyét olyan feltételek között adja elő, amelyek nem helyezik őt ellenfelével szemben hátrányos helyzetbe […]. Ebben az összefüggésben a *Bíróság jelentőséget tulajdonít úgy a látszatoknak*, mint ahogyan a jó igazságszolgáltatás garanciái iránti fokozott érzékenységnek.«". ABH 2011. 545. 560. (Kiemelés tőlem.)

[8] DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia ügyben az EJEB azon a véleményen volt, hogy „a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni, *világos biztosítékok legyenek az objektivitás* és az átláthatóság *végett* és mindenekelőtt annak érdekében, hogy *az önkényességnek a látszatát is elkerüljék az ügyek bírókra való kiszignálásában*." Ezzel összefüggésben „mivel a munkateher megosztására vonatkozó eljárási szabályok sem kimerítőek nem voltak, és jelentős mozgásszabadságot biztosítottak az adott bíróság elnökének", a szlovák kormány nem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy az „átszignálás objektív alapokon nyugodott-e és az átszignálásban megvalósult igazgatási mérlegelés átlátható paraméterekre mutatott-e". ABH 2011. 545. 561. (Kiemelés tőlem.)

[9] A Coëme és mások kontra Belgium ügyben 2000. június 22-én hozott ítéletében az EJEB „emlékeztet arra, hogy a büntető eljárás jogi legalitásának elve általános jogelv. Összefügg a büntetőjog legalitásával és összefoglalóan a »*nullum judicium sine lege*« formulában jelenik meg. Ez az elv lényegileg az eljárás lefolyására vonatkozó bizonyos elvárások betartását követeli meg avégett, hogy biztosítsa az eljárás méltányosságát, ami a fegyverek egyenlőségét implikálja. Ez magában hordja azt a kötelezettséget, hogy mindkét félnek biztosítsanak ésszerű lehetőséget arra, hogy ügyét olyan feltételek között mutassa be, amelyek nem helyezik őt nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe ellenfeléhez képest. (...) Emlékeztet arra is, hogy az eljárás szabályozása először is azt célozza, hogy megvédjék a büntetőjogilag üldözött személyt a hatalom visszaélésének kockázatával szemben, és ezért a védelem a legalkalmasabb arra, hogy a hasonló szabályozás hiányosságait és pontatlanságait ellensúlyozza." „Következésképpen a Bíróság úgy véli, hogy az a bizonytalanság, ami azért állt fenn, mivel hiányoztak az előzetesen rögzített eljárási szabályok, a panaszost nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe hozták az ügyészséggel szemben, és ez megfosztotta Coëme urat az Egyezmény 6. cikk 1. § értelmében felfogott méltányos eljárástól." ABH 2011. 545. 561-562.

dc_1051_15

Következésként az Alkotmánybíróság – a Coëme kontra Belgium, és a DMD GROUP a.s. kontra Szlovákia ügyekre utalva – megállapította, hogy az ilyen *prerogatíva csak akkor egyeztethető össze* az Alkotmánnyal és az EJEE-vel, ha annak anyagi és eljárási szabályai és előfeltételei transzparens, egyértelmű és objektív *kritériumok* megfogalmazásával kerülnek szabályozásra, amelyek nem hagynak diszkrecionális döntést (vagy csak mimimálisat hagynak), és ahol a döntést a független és pártatlan bíróság saját intézménye hozza meg. Ezek alapján a testület összegezte, hogy a *konkrét ügyben* e kritériumok *nem* valósultak meg. Már itt utalni érdemes arra, hogy ez az alkotmányi és nemzetközi kötelezettségből is levezethető „szabályozási teszt" alkalmazásra került abban az ügyben, amelyet a testület 2013 decemberében hozott az OBH elnöke konrét ügyáthelyezési döntésével összefüggésben is benyújtott alkotmányjogi panaszok tárgyában.[10]
Másként megfogalmazva, a tisztességes eljárás követelményét az a szabályozás elégíti ki, amely garantálja a szubjektív és az objektív pártatlanságot, vagyis a *pártatlanság látszatát*. Utóbbit egyrészt a fegyverek egyenlősége elvének a betartása jeleníti meg, másrészt azzal nem lenne ellentétes a többletjogosítvány megadása, amennyiben azt olyan transzparens, egyértelmű és objektív kritériumok határolják körül, amelyek nem engednek diszkrecionális döntést. Ekként tud csak hatékonyan megvalósulni a védelemhez való jog is. Az Alkotmánybíróság döntésének központi eleme az a folyamatosan alkalmazott megállapítás, miszerint „az egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt *konkrét ismérveket*. […] [A] tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye."[11] Ebből is következik, hogy „a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők."[12] Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne létezhetnének alkotmányos megoldások e követelmények megvalósítása érdekében.

4. A nemzetközi emberi jog aktív alkalmazása

A nemzetközi emberi jog aktív alkalmazása *figyelhető meg* ebben a döntésben,[13] amelynek a nyilvánvaló alapja a szövegek érintett szabályainak tartalmi azonossága (pl. pártatlan bíróság),[14] illetve az, hogy az Alkotmánybíróság a vitatott szabály nemzetközi szerződésbe (Egyezmény) ütközését is vizsgálta. Ugyanakkor e feladatot az Alkotmánybíróság úgy végezte el, hogy néhol nem *egyértelmű:* a Bíróság gyakorlatához vonultatja fel a saját gyakorlatát mintegy mgerősítésként, hogy eddig az EJEB-bel összhangban végezte az alkotmányértelmezési tevékenységét, vagy éppen fordítva: a saját gyakorlatát alkalmazza,

[10] Vö. a 36/2013. (XII. 5.) AB határozattal, ABH 2013. 1045.; l. az alábbi a IV. 3. pontot.
[11] 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118-120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256. ABH 2011. 545. 563.
[12] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322. ABH 2011. 545. 563.
[13] Az Egyezményre való hivatkozást a számok tükrében l. Szalai Anikó: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezésének megjelenése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Kül-Világ 2010. 4. sz., http://www.kul-vilag.hu/2010/04/szalai.pdf 15-16. o. „Az elmúlt húsz év során az Alkotmánybíróság megközelítően 1500 határozatot hozott, ebből összesen körülbelül 132 határozatban található hivatkozás az európai emberi jogi rezsimre." A vizsgálat 1990-2010 közötti időszakra terjed ki. Uo.
[14] „A magyar Alkotmánybíróság határozataiban a legtöbb hivatkozást az Egyezmény 6. cikkére, a tisztességes eljáráshoz való jogra találjuk, ez az összes hivatkozás több mint egynegyedét teszi ki." Szalai: i.m. 16. o.

hívja fel a konkrét normakontroll ügy eldöntésére és ezt támogatja meg a nemzetközi esetjoggal.
Az indokolásban ugyanis az Alkotmánybíróság, miután tisztázta az Bíróság gyakorlatához kapcsolódó viszonyát, lényegében az egyébként már kidolgozott saját esetjoga mellett hivatkozott az EJEB joggyakorlatára vagy korábbi döntésében [67/1995. (XII. 17.) AB határozat] való hivatkozásra utalva vagy azzal a fordulattal, hogy az AB „gyakorlata egybevág a Bíróságéval". Ezt történt a „pártatlansággal" és a „látszattal" (pl. 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, 17/2001. (VI. 1.) AB határozat – Huseyn ügy), illetve a „többletjogokkal" és „a fegyverek egyenlőségével" (több AB határozat – DMD Group ügy). Az ezekre történő, indokolás által alkalmazott hivatkozás *azt az érzetet kelti, mintha* az testület megerősítést keresne a saját értelmezéséhez, nem pedig egyértelműen az Egyezménybe való ütközést vizsgálná. Ez akként is értelmezhető, hogy az Alkotmánybíróság a pártatlanság, a látszat és a fegyverek egyenlősége magyar alkotmányi elvének a tartalmát, kereteit igyekezett meghatározni a strasbourgi esetjog segítségül hívásával, alkalmazásával. Tehát nem arról az eddigi módszerről van szó, hogy az Egyezmény magasabb szintű védelmét alkalmazta volna a magyar joggal szemben (l. pl. házasságkötéshez való jog), vagy éppen fogódzót keresett volna (tartalmaz-e valamilyen részjogosultságot az alkotmányban rögzített alapjog).[15]
Az az EJEB szerinti kívánalom viszont, miszerint az önkényesség látszatának elkerülése érdekében a kiszignálásra vonatkozó döntésben megmutatkozó mérlegelést objektív paraméterekkel kell körülbástyázni (DMD Group ügy), illetve a fegyverek egyenlőségét elősegítendő megfelelő előzetes szabályokat kell alkotni (Coëme ügy), *már önmagában is* hivatkozási alap[16] volt az Alkotmánybíróság számára arra, hogy megállapítsa a vitatott szabályozás EJEB gyakorlatba, illetve Egyezménybe való ütközését, majd „[m]indezekre tekintettel" az alkotmányellenességet is. Ugyanakkor az indokolásnak ezen a részén végigvonuló kettősség miatt ezeknek az eseteknek az ilyen módon történő felhívása úgy is értelmezhető, mintha az Alkotmánybíróság által is megfogalmazott eljárási szabályok szükségességének [pl. a 20/2005. (V. 26.) AB határozatban,[17] a 32/2002. (VI. 4.) AB határozatban,[18] a 17/2001. (VI. 1.) AB határozatban[19]] a konkrét ügyhöz közelebb álló „példákkal történő kibontása" lenne. Itt is felmerülhet tehát az az értelmezés, hogy az

[15] Mindkét megfogalmazást és példát l. Szalai: i.m., aki e tekintetben Sólyom László és Molnár Tamás korábbi munkáira támaszkodik. L. Sólyom László: Kölcsönhatás az emberi jogok európai bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között. Magyarországon. Állam- és Jogtudomány (1996-1997), Molnár Tamás: Az európai jogfejlődés hatása a magyar alkotmányfejlődésre az emberi jogok területén. Acta Humana 2005. 2. sz.

[16] Megemlítendő továbbá az Alkotműnybíróság által felhívott Fruni kontra Szlovákia ügy is, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy a konkrét ügy szabályozása annyira eltér a Fruni ügy sajátosságaitól, hogy az elfogultsági kifogás önmagában nem elegendő ahhoz, hogy megakadályozza az Egyezmény sérelmét.

[17] „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben *nem szabályozta* a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményeinek *megfelelően* azon esetek körét, amikor a másodfokú bírósági eljárásban a fellebbezés elintézésére tanácsülésnek van helye." ABH 2005. 202. (Kiemelés tőlem.)

[18] „Az Alkotmánybíróság szerint azonban egy ilyen meggyőződést [a közjegyző azonnali eltávolítása indokolt-e „más fontos okból" a felfüggesztés ismertetett következményeivel együtt] kifejező döntésre jogosító, *kötöttség nélküli szabályozás az ismertetett speciális esetben, zárt körben és szabályozási környezetben alkalmas arra*, hogy a fegyelmi bíróság objektív pártatlansága látszata iránt alapos okkal kétségeket ébresszen. Az Alkotmánybíróság szerint a fegyelmi bíróság „pártatlanságát", „a pártatlanság megfelelő látszatát" a Kjtv. 104. § (1) bekezdése c) pontja nem biztosítja." 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002. 153. 164. (Kiemelés tőlem.)

[19] „A bejelentés elintézésére vonatkozó szabályok és a [1973. évi I. törvény] 37. § együttes értelmezéséből nyilvánvaló, hogy az a bíró, aki maga jelentette be az elfogultságát, a bejelentése elintézése után sem járhat el az ügyben, a bíróság elnökének mindenképpen más bírót kell kijelölnie. A *Be. tehát gondoskodik arról, hogy az ügy elintézésében annak a bírónak ne kelljen részt vennie, aki az elfogultságot maga jelentette be, elkerülve ezzel még a látszatát is annak, hogy a pártatlanság nem valósul meg az adott bírósági eljárásban*." 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001. 222. 228. (Kiemelés tőlem.)

Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog *legmegfelelőbb tartalmát kereste* (mivel az objektív eljárási szabályok meglétének szükségességét már önmaga is megállapította), és a lényegi szövegazonosság miatt az EJEB gyakorlatát hívta segítségül. Mivel pedig *ha* konkrét ügyben (tisztességes eljárás, pártatlanság) a magyar szabályozás *alkotmánysértő,* akkor *egyezménysértő* is, és *fordítva*, egyáltalán nem vitatható a módszer alkalmazása.
Ehhez képest álláspontom szerint *más kérdés*, amit *Bragyova András alkotmánybíró vetett fel* a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, miszerint az Alkotmánybíróság kétszeres alkotmányellenességet nem ismerhet el. Ez ugyanis az ügy eldöntésére, míg a másik fentebb említett megközelítés az érvelésre, annak technikájára vonatkozik. Az is igaz, hogy az EJEB gyakorlata nem kötelező, és (pusztán) fontos inspiráció lehet az Alkotmány értelmezésében. Szerintem a kérdés itt viszont akként merül fel, hogy az Alkotmánybíróság maga mekkora döntés-meghatározó erőt szán az EJEB gyakorlatának az értelmezésben különösen az olyan esetekben, amikor az Egyezmény és az Alkotmány (Alaptörvény) szövege tartalmi azonosságot mutat. A bíróságok közötti alkotmányos párbeszédben az ilyen fajta együtt-értelmezés/alkalmazásnak lehet létjogosultsága, és ez elősegítheti az alapjogvédelem globalizálódását is, vagy megfordítva: ilyen értelmezési hangsúlytolódásokkal jár(hat) az alapjogvédelem globalizálódása.

5. Összegzés

A fentiekben kifejzett értelmezési kereten vagy tartalmi ismérveken *nem változtatott* lényegében az *Alaptörvény XXVIII. cikke* sem.[20] A *lényeges változtatást,* a fenti alkotmánybírósági gyakorlattal ellenkező megfogalmazást az Ár. tartalmazta, véleményem szerint azzal a céllal, hogy jelentéstartalmában és értelemzésében kiegészítse a hozzá kapcsolódó alaptörvényi rendelkezéseket.[21] A *felülírás* nemcsak a többletjogosítvány alaptörvényi szintre emelésével valósult meg a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban írtakkal és az EJEB gyakorlatával szemben, hanem annak az alkotmánybírósági gyakorlatnak a figyelmen kívül hagyásával is, amely a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem enged mérlegelést, és az alkotmányi garanciák alól az időszerűség követelményének érvényesülése érdekében nem enged kivételt, illetve amely szabályozási „minimumot" követel meg a jogalkotótól.

II. A többletjogosítvány és az ügyáthelyezés „találkozása" és következményei

1. Az Átmeneti rendelkezések szabálya

Az Ár.-t *2011. november 20*-án nyújtották be olyan szöveggel, amely nem tartalmazta sem az ügyész, sem az OBH elnöke vizsgált jogköreit. Az OBH elnökének ügyáthelyezési jogosítványát is szabályozó új Bszi.-t azonban ekkor még nem hirdették ki, erre *2011. december 2*-án került sor (a 2011. november 28-i elfogadást követően). Még a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatának meghozatala előtt *(2011. december 19.),* az Országgyűlés alkotmányossági ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága módosító javaslatot nyújtott be az Ár. eredeti szövegéhez *2011. december 13-án,* és javasolta az Ár. 11. cikkének kiegészítését a következő rendelkezésekkel.

> Ár. 11. cikk
> (3) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok

[20] L. Jakab: i.m. 229. o.
[21] Erről l. az ötödik fejezetet.

> kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.
> (4) Az alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, a legfőbb ügyész, mint az Alaptörvény 29. cikke alapján az igazságszolgáltatás közreműködőjeként működő ügyészség vezetője és irányítója az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. Ez a rendelkezés nem érinti az Országos Bírósági Hivatal elnökének a (3) bekezdésben biztosított jogát, valamint az egyes ügyészségeknek azt a jogát, hogy az illetékességi területükön működő bármely bíróság előtt vádat emeljenek.

E javaslatot *2011. december 23-án szavazták meg,* a szöveghez módosító javaslat nem érkezett, és annak ellenére lett az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdésének része, hogy a szavazást négy nappal megelőezően az Alkotmánybíróság az ügyészi prerogatívát alkotmányellenessé nyilvánította. (Az Ár.-t az Országgyűlés *2011. december 31-én fogadta el.)* Az elfogadott javaslathoz fűzött indokolás utalt az Alaptörvény két cikkére,[22] mint az újonnan bevezetett két szabály[23] alapjaira, és megismételte e rendelkezéseket azt hangsúlyozva, hogy ezek csak átmeneti jellegűek, addig, amíg a munkateher nem lesz kiegyensúlyozott. Ezen túlmenő érdemi indokolást nem tartalmazott.
2012. január 1-jén tehát az Alaptörvény és az Ár. úgy lépett hatályba, hogy tartalmazta a korábban kiemelt ügyekre korlátozott legfőbb ügyészi többletjogosítványt ügytípusra vonatkozó korlát nélkül, és úgy, hogy a jogrendszerben nem volt törvényi szabályozás, mivel azt az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte, és a jogalkotó nem pótolta. (Azt az alkotmányozó hatalom tette meg.) Az OBH elnökének ügyáthelyezési jogosítványának viszont már volt törvényi részletszabálya, amit az új, 2011-ben megalkotott Bszi. tartalmazott.

2. A tisztességes eljáráshoz való jog tartalmi elemeinek megváltozása

A *tisztességes eljáráshoz való jog* eddigiekben tárgyalt *tartalmi elemei* lényegében a következőképpen *változtak meg* az Alaptörvény és az Ár. hatályba lépésével.
i) Az ügyésznek többletjogosítványa van.[24]
ii) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való jog alapjogként kerül rögzítésre.
iii) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való jog a tisztességes eljárás minden egyéb eleméhez képest nagyobb súlyú, azaz iv) mérlegelést tesz lehetővé a tisztességes eljáráshoz való jogon belül, vagy – mivel alapjog – a tisztességes eljáráshoz való jog többi elemével szemben jelent mérlegelhető más jogot.
v) E fenti következtében az időszerűség (hatékonyság) követelménye indok más alkotmányi garancia mellőzésére.[25]
vi) Garanciaként lép be ugyanakkor az átmeneti jelleg („mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg") anélkül, hogy ez részletezésre kerülne (törvényi szabályozás nincsen).

---

[22] XXVIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el; a 29. cikk (1) bekezdése szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti.
[23] Ár. 11. cikk (3)-(4) bek.
[24] Ellentétes a 166/2011. (XII. 20.) AB határozattal (ABH 2011. 545.).
[25] Ellentétes a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat (ABH 2011. 545.) mellett pl. a 11/1992. (III. 5.) AB határozattal (ABH 1992. 77.).

vii) A pártatlanság és a fegyverek egyenlősége elve, illetve a védelemhez való jog tartalma kiegészül azzal, hogy az az ügyészi többletjogosítvány keretein belül értelmezhető csak. Ez azt is jelenti, hogy az alapelv/alapjog hatóköre szűkül, az állami beavatkozás lehetősége nő.
viii) Az alacsonyabb szintű eljárási és garanciális szabályok meghozatalának kötelezettsége nem szerepel alkotmányi szinten.
Ezzel az alaptörvényi tartalommal kapcsolatban több kifogás is megfogalmazódott, ami azonban jó ideig nem győzte meg a Kormányt arról, hogy e szabályozással kapcsolatban valóban komoly aggályok vethetők fel.
A *Velencei Bizottság* a *2012. júniusi*, az ügyészségre vonatkozó szabályozással kapcsolatos véleményében[26] utalt arra, hogy e többletjogosítvány tisztességtelen előnyhöz juttatja a vád képviselőjét, ugyankkor hivatkozott az OBH elnökének hasonló jogosítványával kapcsolatosan már korábban[27] megfogalmazottakra. Összességében az ügyészi többletjogosítvány törlését javasolta az Ár.-ból. E javaslatot megismételte a bíróságokra vonatkozó *2012. október 12-13-i* második véleményében is.[28] A magyar *Kormány* az ügyészségre vonatkozó szabályozással kapcsolatos vélemény tervezetére adott megjegyzéseiben (*2012 június*)[29] nem osztotta a Velencei Bizottság aggodalmát: hivatkozott a szabályozás átmeneti jellegére és az egyenetlen munkateher miatti szükségességére, arra, hogy mind az államnak, mind az eljárás alatt állónak érdeke a lehető legrövidebb eljárás. A Velencei Bizottság (bíróságokra vonatkozó) második véleményének tervezetéhez fűzött megjegyzésekben (*2012 október*)[30] a Kormány – talán szándékolt értetlenséggel az esetleges nem szerencsés megfogalmazásra[31] – kijelentette, hogy a legfőbb ügyésznek nincsen joga az ügyek „áthelyezéséhez",[32] és így nincsen olyan kompetenciája, amit a Velencei Bizottság által megfogalmazottaknak megfelelően meg kellene szüntetni. A Kormány újra utalt az Ár. átmenetiségre és szükségességre vonatkozó megfogalmazására, és rámutatott arra, hogy a legfőbb ügyész e jogosítványa nem érinti sem a bíróságok függetlenségét, sem a törvényes bíróhoz való jogot. Utóbbit amiatt nem, mert az ügyész csak a bíróságot határozza meg, nem az eljáró bírót.[33] A Kormány hivatkozott arra is, hogy az EJEB több alkalommal is

[26] CDL-AD(2012)008,Opinion No. 668/2012, Opinion on ACt CLXIII of 2011 on the prosecution service and Act CLXIV of 2011 on the status of the prosecutor general, prosecutors and other prosecution employees and the prosecution career of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)008-e 16. o.
[27] Opinion 663/2012 on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), elérhető: http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf (továbbiakban: Vélemény)
[28] CDL-AD(2012)020, Opinion nr. 683/2012, Opinion on the cardinal Acts on judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, adopted by the Venice Commission at its 92nd Plenary Session (Venice, 12-13 October 2012). A továbbiakban Vélemény2. (15. o.)
[29] CDL-AD(2012)044, Opinion No. 667/2012, Remarks of the Hungarian Government on the Draft Opinion on Act CLXIII of 2011 on the prosecution service and Act CLXIV of 2011 on the status of the prosecutor general, prosecutors and other prosecution employees and the prosecution career of Hungary (2012. június 13) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)044-e 10. o.
[30] CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012, Hungary's Comments on the Draft Opinion on the cardinal Acts on the judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 (2012. október 15.), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)072-e 3-4. o.
[31] A végleges változatban már nem áthelyezés („transfer", CDL(2012)054, Opinion nr. 683/2012 14. o. 75. pont), hanem vádemelésre adott utasítás („give instructions that charges be brought before a court…", CDL-AD(2012)020 15. o., 73. pont) szerepel.
[32] „The Prosecutor General has no power to "trasfer" cases." CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012 3. o. 5. pont.
[33] A 166/2011. (XII. 20.) AB határozat többségi döntése sem állapította meg a törvényes bíróhoz való jog sérelmét; az a párhuzamos indokolásokban jelenik meg (Balogh Elemér, Holló András, Lenkovics Barnabás, Bragyova András).

elmarasztalta Magyarországot az ésszerű határidőn belüli döntés sérelme miatt, és hangsúlyozta e követelmény fontosságát.
Az Alkotmánybíróság *2012 decemberében* a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megsemmisítette az Ár. nem átmeneti jellegű rendelkezéseit, így ezek között a 11. cikk (3) és (4) bekezdéseit is. Az alkotmánymódosító hatalom erre első megközelítésben úgy reagált, hogy a szöveget – némi módosítással, ami a sarkalatos törvényi szabályozás elfogadásának szükségességére utal – a *negyedik módosítással az Alaptörvény részévé* tette hasonlóan több megsemmisített Ár.-rendelkezéshez. A parlamenti vita során az alkotmányügyekkel foglalkozó bizottság javasolta az ügyészre vonatkozó szabály *elhagyását*, így az végül mégsem lett az Alaptörvény része.[34] Az indokolás szerint: „Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülését ugyanis megfelelően és elegendően szolgálja az Országos Bírósági Hivatal elnökének hasonló jogosultsága az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróság kijelölésére."
Minderre egy év alatt kellett rájönnie a politikai döntéshozónak (alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomnak, illetve a végrehajtó hatalomnak). Ezzel a döntéssel – tehát, hogy nem írják felül többedszerre is az Alkotmánybíróság határozatát – a politikai döntéshozó *helyreállította* az ügyészi többletjogosítvány tekintetében az „eredeti" vagy a*z alkotmányos demokráciában kívánatos*, vagy legalábbis 2010-ig elfogadott *állapotot*, valamint az Egyezmény által minimálisan megkövetelt helyzetet. Ez azonban a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából csak *részleges helyreállítás* (hatókör-visszaállítás, állami beavatkozás csökkenése), mivel – ekkor még – megmaradt az OBH elnökének az *ügyáthelyezési jogosítványa*, amely hasonló alkotmányossági dilemmákat vetett fel (amelyek meg is jelentek a 2013. decemberi AB határozatban). A *különbség* csupán az, hogy e dilemmák hangsúlyosabban más szinten keletkeztek: a Velencei Bizottság és nem az Alkotmánybíróság játszott vezető szerepet abban, hogy a civil társadalom egy része is megmozdult az OBH elnökének e jogosítványával szemben (is),[35] a témát érintő alkotmánybírósági határozat „csak" 2013 év végén született meg.

---

[34] A bizottsági módosító indítványt l. http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0046.pdf. L. még Main concerns regarding the 4th Amendment to the Fundamental Law of Hungary, elérhető itt: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf. 7-8. o.

[35] L. Main concerns…, A negyedik módosításra vonatkozó véleménye a Velencei Bizottságnak elérhető itt: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e [CDL-AD(2013)012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013]. Ezt megelőzte Halmai Gábor és Kim Lane Scheppele által szerkesztett Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 2013 április (szerzők: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), elérhető: http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf. A Kormány készített egy rövidebb magyarázatot 2013 márciusában: Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical note [CD-Ref(2013)014], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e, illetve áprilisban elkészítette ennek a bővített változatát: Background document on Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)019, a továbbiakban háttérdokumentum], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29019-e. A Velencei Bizottság véleményére a kormány válasza elérhető itt: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29034-e, Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)034; 2013. június 14]. A negyedik módosításról készült egy másik szakvélemény is, amelyet Martonyi János külügyminiszter kérésére készített Francis Delpérée, Pierre Delvolvé, Eivind Smith, elérhető itt: http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf és Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014. 141-224. o.

A következőkben az OBH elnök e jogosítványára vonatkozó alkotmányos párbeszédet, annak eredményét és következményét vázolom, illetve azt, hogy az mennyiben befolyásolta a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányi tartalmát. Érdekes látni majd azt is, hogyan alakult a tisztességes eljáráshoz való jog konkért esetben való érvényesülése/érvényesítése.

III. Az ügyáthelyezés

1. A Bszi. szabályozása (2011)

Az Alaptörvény és az Ár. hatálybalépése előtt, alacsonyabb szabályozási szinten a *Bszi.* (2011. évi CLXI. törvény, amelyet *2011. december 2-án* hirdettek ki, és *2012. január 1-jén* lépett hatályba) rendelkezett részletesen az OBH elnökének adott feladatokról. A 76. § (4) bekezdése következő rendelkezéseket tartalmazta:

> Az OBH elnöke a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateher méréssel kapcsolatos feladatkörében […] *b)* az eljáró bíróság helyett másik bíróságot jelöl ki az eljárásra, ha az az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében szükséges.

A 62. és 63. § a következő rendelkezéseket tartalmazta:

> 17. Az eljáró bíróság kijelölésének feltétele és a kijelölés iránti indítvány
> 62. § (1) Az OBH elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével.[36]
>
> 18. Az eljáró bíróság kijelölése
> 63. § (1) Az OBH elnöke az indítvány érkezésétől számított 8 napon belül megvizsgálja, hogy az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatok, valamint a kijelöléssel érintett ügy sajátosságaira tekintettel az indítvány megalapozott-e, továbbá, hogy mely bíróság jelölhető ki az eljárásra. Az OBH elnöke kikéri a kijelöléssel érintett bíróság és büntetőügy esetében – ha az indítványozó nem a legfőbb ügyész – a legfőbb ügyész véleményét, továbbá bármely bíróságtól adatot vagy véleményt kérhet; a megkeresésnek soron kívül eleget kell tenni.
> (2) A kijelölésről az OBH elnöke az (1) bekezdés szerinti vélemények és adatok beérkezésétől számított 8 napon belül dönt az indítvány elutasításával, ha az nem megalapozott, vagy másik bíróság kijelölésével, ha az indítvány megalapozott.
> (3) Az OBH elnöke a döntésről értesíti az indítványozót, továbbá másik bíróság kijelölése esetén a kijelölt bíróságot, valamint ha a kijelölés büntetőügyet érint a legfőbb ügyészt.

A Bszi. *indokolása* (2011) rámutatott arra, hogy *korábbi Bszi. 2010. évi módosítása*[37] „már megteremtette annak a rendkívüli lehetőségét, hogy az ügy elbírálására az illetékes bíróság

[36] 62. § (2) A kijelölést az ítélőtábla vagy a törvényszék elnöke, továbbá a legfőbb ügyész az ügy érkezésétől számított 15 napon belül indítványozhatja az OBH elnökénél. (3) A kijelölés iránti indítványban meg kell indokolni, hogy a kijelöléssel érintett ügy vagy a bíróságra a (1) bekezdésben meghatározott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportja ésszerű időn belül való elbírálása miért nem biztosítható, továbbá fel kell sorolni azokat az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatokat, amelyek a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhét igazolják.

[37] 2010. évi CLXXXIII. tv., amely a Bszi.-be (1997) a következő 33/A. §-t illesztette be. *„Eljáró bíróság kijelölése az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében*

helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróság kerüljön kijelölésre, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható. E jogintézmény hathatós segítséget jelenthet az arányos ügyelosztás kialakítása érdekében, ezért a törvény fenntartja azt. A gyakorlati tapasztalatok alapján azonban a bíróságok nem éltek kellően ezzel a lehetőséggel, ezért a törvény a másik bíróság kijelölése iránti eljárást gyorsítja, és a kijelölésre az ország valamennyi bírósága tekintetében a létszámgazdálkodásért felelős és valamennyi szükséges országos és bíróságonkénti statisztikai adat birtokában lévő, így a kérelemről legmegalapozottabban és leggyorsabban dönteni képest OBH elnökhöz telepíti.[38] Változást jelent továbbá, hogy az ítélőtábla vagy a törvényszék elnöke mellett a törvény a legfőbb ügyészt is feljogosítja ilyen indítvány megtételére."[39] Az említett módosítás (2010) indokolása szerint „a törvény az időlegesen egy-egy bíróságon jelentkező aránytalan munkateher megszüntetésére bevezet egy speciális kijelölési szabályt, amellyel az eredetileg illetékes bíróság helyett egy másik bíróság kaphatja meg az ügyeket intézésre. A szabályozás részben az eljárásjogokban – polgári perrendtartásban és büntetőeljárási törvényben – kerül elhelyezésre, részben pedig a Legfelsőbb Bíróságnak és az OIT elnökének a Bszi.-ben foglalt feladatai között kerül szabályozásra. Az illetékességi rendszer fontos alapköve az eljárásjogoknak, van azonban egy még ennél is fontosabb követelmény: az eljárás ésszerű időn belüli befejezése. Fontos, hogy ez egy válságkezelő intézmény, kivételes körülmények között alkalmazható, ezt biztosítja az a számos garanciális rendelkezés, amely ésszerű keretek közé szorítja a kijelölést (kezdeményezők köre, határideje, döntés előkészítése, kijelölés szigorú feltételrendszere stb.)."[40]

A magyar bírósági szervezetrendszerben megjelenő *alapvető változások* és az a *kétség*, hogy ezek (a konkrét ügyben: OIT elnöke és a LB közreműködésével való döntés helyett az OBH elnöke az akkor hatályos szabályok keretei között egy személyben dönt) összegyeztethetőek-e bizonyos alkotmányi elvekkel *ahhoz vezetett*, hogy a *Velencei Bizottságot* felkérték a Bszi. áttekintésére és a bírósági függetlenség abból következő helyzetének az értékelésére.[41] A

33/A. § (1) A Legfelsőbb Bíróság az OIT elnökének indítványára az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével.

(2) A kijelölés iránti indítvány megtételét az ítélőtábla vagy a megyei bíróság elnöke az ügy érkezésétől számított 15 napon belül kezdeményezheti az OIT elnökénél. Ha az OIT elnöke a kezdeményezéssel egyetért, 15 napon belül teszi meg az indítványt a Legfelsőbb Bíróság részére.

(3) A kijelölés iránti indítványban meg kell indokolni, hogy a kijelöléssel érintett ügy vagy a bíróságra a (2) bekezdésben meghatározott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportja ésszerű időn belül való elbírálása miért nem biztosítható, továbbá fel kell sorolni azokat az ügyforgalmi, személyzeti és egyéb adatokat, amelyek a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhét igazolják. Az OIT elnöke az indítvány megtétele előtt kikéri a kijelöléssel érintett bíróság – és büntető ügy esetében a legfőbb ügyész – véleményét, továbbá az OIT Hivatalától és bármely bíróságtól adatot vagy véleményt kérhet; a megkeresésnek soron kívül eleget kell tenni.

(4) A kijelölésről a Legfelsőbb Bíróság tárgyaláson kívül 8 napon belül határoz; a határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

(5) A Legfelsőbb Bíróság a határozat meghozatala előtt az OIT elnökétől további adatokat, véleményt szerezhet be, és megteheti a (3) bekezdésben meghatározott intézkedéseket. Az indítvány és a beszerzett vélemény a határozat meghozatalában a Legfelsőbb Bíróságot nem köti és az indítványban meghatározott ügyek elbírálására az indítványban megjelölt bíróságtól eltérő másik bíróságot is kijelölhet; e másik bíróság véleményét a döntéshozatal előtt ki kell kérni.

(6) Ha a kijelölés büntető ügyet érint, a Legfelsőbb Bíróság a kijelölésről értesíti a legfőbb ügyészt.

(7) A kijelöléssel érintett ügyben e § szerint újabb kijelölésnek nincs helye."

[38] Kérdés ugyanakkor, hogy van-e logikai összefüggés aközött, hogy a bíróságok nem igazán éltek a lehetőséggel, és hogy *emiatt* a gyorsítás érdekében az OBH elnöke dönt a *tőlük* is származó kérelemről.

[39] A Bszi. javaslatának 62-64. §-aihoz fűzött indokolás.

[40] A 2010. évi CLXXXIII. törvény javaslatának 9-10. §-aihoz fűzött indokolása.

[41] Vélemény (Opinion 663/2012).

következő pontban a Vélemény ezt érintő részét, illetve a vonatkozó kormányzati választ foglalom röviden össze.

2. A Velencei Bizottság véleménye (2012. március)

2.1. A Velencei Bizottság a *2012 márciusi* Véleményében kijelentette, hogy bár az ésszerű időn belüli döntés követelménye része az Alaptörvény XXVIII. cikkének és az EJEE 6.1. cikkének, az nem abszolút elv, de feszültséget keletkeztet a gyakran vele konfliktusban álló tisztességes eljáráshoz való joggal amiatt, hogy több eljárási jog és annak gyakorlása szükségszerűen együtt jár az eljárások elhúzódásával.[42] Figyelembe véve a tisztességes eljáráshoz szükséges törvényes bíróhoz való jog fontosságát, az államnak kevésbé beavatkozó eszközt kell igénybe vennie, így különösen a megfelelő számú bírót és bírósági alkalmazottat kellene foglalkoztatnia. Az önkényes döntéssel való bíróság kijelölése a Bizottság szerint nem igazolható megoldás. Emiatt azt ajánlotta, hogy Magyarország más mechanizmust válasszon annak érdekében, hogy meg lehessen akadályozni a hatalommal való visszaélést és az Egyezmény 6. cikkével összhangban működhessen a bírósági szervezetrendszer. Az ajánlás fő elemei a következők:[43]

i) *Általános kritériumok:* a bírák által tárgyalandó ügyek elosztására vonatkozóan legyen általános szabály, mint pl. abc sorrend, komputerizált rendszer, vagy olyan általános kategória, mint az ügyek csoportosítása (a munkateherre vonatkozó statisztika: bár objektív statisztikai adatot szolgáltatnak, de nem elegendőek arra nézve, hogy rájuk alapítsák az ügyáthelyezésekre vonatkozó döntést, mivel nem tartalmaznak kritériumot az áthelyezendő ügyek válogatásával vagy a fogadó bíróság kiválasztásával kapcsolatban).

ii) *Szabályozási szint:* az általános szabályokat jogszabályokba vagy az azokon alapuló speciális szabályokba kellene foglalni, pl. az elnök vagy a vezető testület által elfogadott bírósági rendelkezésekbe.

iii) *Szakértelem:* lehetnek olyan körülmények, amikor figyelembe kell venni a bíró munkaterhét vagy a szakterületét. Különösen komplex jogi problémák követelhetik meg a területen szakértelemmel rendelkező bírák részvételét az ügyek elbírálásában. A követezőket lehetne megfontolni: az újonnan kinevezett bírákat bizonyos ideig tapasztaltabb bírákkal lehetne egy tanácsba tenni; amikor a bíróságnak összetett ügyben kell alapvető jelentőségű döntést hoznia, akkor a tapasztaltabb bíró járjon el. A bírósági vezető(k) döntései meghozatalára vonatkozó kritériumnak előre meghatározottnak és objektívnek kell lennie.

iv) *Nincsen diszkrecionális döntési jog:* annak érdekében, hogy a visszaélés kockázatát csökkenteni lehessen, *a bírósági elnököknek és az OBH elnökének nem szabad diszkrecionális jogot adni annak eldöntésére, hogy melyik ügyet helyezzen át, vagy hogy meghatározza a „küldő" és a „fogadó" bíróságot*. Ráadásul, minden ilyen áthelyezés esetében valamifajta felülvizsgálati lehetőségnek, *jogorvoslatnak* rendelkezésre kell állnia annak érdekében, hogy figyelembe lehessen venni azt, ha olyan valakinek kellene lakóhelyétől távoli bíróságra mennie, akinek az ehhez való eszköze nincsen meg.

A Velencei Bizottság kapott statisztikákat,[44] amelyek – értékelése szerint – valóban azt mutatják, hogy komoly aránytalanság van a magyar bíróságok ügyterhe között. A Velencei Bizottság szerint tehát lenne alapja egy objektív rendszernek, különös tekintettel arra, hogy a jelzett kilenc ügyet nem a legkevésbé terhelt bíróságokra helyezték át. Az igazi probléma szerintük az áthelyezendő ügyek közötti válogatásban és az arra vonatkozó indokolási kötelezettség hiányában rejlik, pl. miért csak azokat az ügyeket választották ki az

[42] Vö. König kontra Németország, ECtHR judgment of 28 June 1978, paragraph 100.- 25 - CDL-AD(2012)001

[43] L. a Vélemény 91. pontját.

[44] A Velencei Bizottság utalt arra a tényre, hogy az OBH elnöke a túlterhelt budapesti bíróság elnökének a kérésére már kilenc ügyet tett át kevesebb ügyszámmal rendelkező bíróságokhoz.

áthelyezésre.[45] A Bizottság delegációjával való beszélgetés során az OBH elnöke kijelentette, hogy objektív kritériumokat fog kidolgozni az ügyáthelyezésekre vonatkozóan. A Bizottság üdvözölte ezt a kezdeményezést, de ragaszkodott ahhoz, *hogy az ilyen szabályok ne maradjanak belső szabályzati szinten* (*internal guidelines*), amit az OBH elnöke hoz meg, mivel azok az Egyezmény 6. cikke szerinti bírósághoz való hozzáférés jogához kapcsolódnak. Szerintük az Országos Bírói Tanácsnak (OBT) meghatározó szerepet kellene vállalnia az ilyen kritériumok meghatározásában. A Velencei Bizottság sajnálatát fejezte ki abban a tekintetben, hogy az ilyen kritériumok hiányában már áthelyezésre is került néhány ügy.[46]

2.2. A Velencei Bizottság szerint az ügyáthelyezést általában is el kellene kerülni, akkor is, ha az teljesen objektív szempontok alapján történik. Az olyan általános intézkedések, mint a bírósági körzetek áttervezése, a bírák önkéntes alapon történő áthelyezése a fővárosba segíthetne a túlterhelés problémáját állandóbb jelleggel megoldani. Ezt az *OBH elnöke* is elismerte a Bizottság delegációjával való találkozás során.[47] A *magyar Kormány* a Velencei Bizottság megállapításaira a *"Legislative solutions" dokumentumban*[48] válaszolt. Az ügyáthelyezéssel kapcsolatban ennyi összegzést fogalmazott meg: az OBH elnökének ügyáthelyezésre vonatkozó hatásköre problematikus.[49] A Kormány leszögezte, hogy az OBT ajánlásokat fog megfogalmazni ezzel kapcsolatban, amelyeket az OBH elnökének tiszteletben kell tartania az ügyáthelyezésre vonatkozó döntése során, illetve az OBT ellenőrzi majd ezeknek az ajánlásoknak a betartását.[50]

3. A Bszi. módosítása (2012 nyara) – válasz a Velencei Bizottság véleményére

3.1. Mindennek eredményeként nyújtották be *2012. március 16*-án a T/6393[51] törvényjavaslatot, ami a Bszi. és más kapcsolódó törvények módosítására irányult. A javaslat a 2-4. §-aiban a következő módosításokat kezdeményezte a Velencei Bizottság által kritizált szövegben:

> A Bszi. 62. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép (**az új rendelkezések félkövérrel jelzettek**):
> (1) Az OBH elnöke az **OBT által meghatározott elvek figyelembevételével** az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy vagy a bíróságra az adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével."
>
> A 63. § (2) bekezdését a következő félkövér mondattal egészítik ki.

[45] A Bizottság delegációja azt az információt kapta, hogy az áthelyezett ügyek egyikének állítólag nagyon érzékeny politikai korrupció állt a hátterében. Vélemény 92. pont
[46] Vélemény, 93. pont
[47] Vélemény, 94.
[48] L. Legislative solutions proposed by the Government of Hungary in relation to the Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary transmitted by the Ministry of Foreign Affairs of Hungary on 14 March 2011 (nyilvánvalóan 2012), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)034-e (továbbiakban: „Legislative solutions").
[49] „The power of the President of the NJO to direct cases to other courts is problematic (VC opinion, paragraphs 86-94)." „Legislative solutions" 4. o.
[50] Uo.
[51] http://www.parlament.hu/irom39/06393/06393.pdf

(2) A kijelölésről az OBH elnöke az (1) bekezdés szerinti vélemények és adatok beérkezésétől számított 8 napon belül dönt az indítvány elutasításával, ha az nem megalapozott, vagy másik bíróság kijelölésével, ha az indítvány megalapozott. **Az OBH elnöke döntésében ismerteti az OBT által meghatározott elvek alkalmazását.**

A 76. § (4) bekezdésének b) pontját a következőképpen módosítják (**az új rendlekezések félkövérrel jelzettek**):
Az OBH elnöke a statisztikai adatgyűjtéssel, az ügyelosztással és a munkateherméréssel kapcsolatos feladatkörében […] b) az **OBT által meghatározott elvek figyelembevételével** az eljáró bíróság helyett másik bíróságot jelöl ki az eljárásra, ha az az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében szükséges.

3.2. Figyelemmel a Velencei Bizottság által a kijelöléssel összefüggésben javasolt *jogorvoslat* szükségességére, a Bszi. 63. § (3) bekezdése teljesen *átváltozott*. A szöveg – amelyet az eredetileg beterjesztett javaslat nem tartalmazott – végül a következő lett.

„**Bszi. 63. § (3)** Az eljáró bíróság kijelölésével érintett peres fél a kijelölésről szóló határozatnak a bíróságok hivatalos honlapján és a központi honlapon való közzétételétől számított 8 napon belül az eljáró bíróságot kijelölő határozat ellen fellebbezéssel élhet. A határidő elmulasztása esetén igazolási kérelemnek helye nincs. A fellebbezést az OBH elnökénél írásban kell benyújtani, eggyel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelt.
(4) A fél által a (3) bekezdésben foglaltak szerint benyújtott fellebbezést a Kúria 8 munkanapon belül, nemperes eljárásban bírálja el. A fellebbezés elkésettsége esetén a Kúria a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A Kúria az OBH elnökének mérlegeléssel hozott döntését csak annyiban vizsgálhatja felül, amennyiben az OBH elnöke a döntés kialakítására irányadó jogszabályokat megsértette.
(5) Ha a Kúria a felülvizsgálat során azt állapítja meg, hogy az OBH elnökének az eljáró bíróságot kijelölő határozata e törvénynek az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó szabályainak megfelel, az eljáró bíróságot kijelölő határozatot helyben hagyja. Ha az eljáró bíróságot kijelölő határozat e törvénynek az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó szabályainak nem felel meg, a Kúria a határozatot hatályon kívül helyezi. Az eljáró bíróság kijelöléséről szóló határozatot a Kúria nem változtathatja meg.
(6) A Kúria határozatát az OBH elnökén keresztül kézbesíti a feleknek, egyúttal gondoskodik a határozatnak a bíróságok hivatalos honlapján és a központi honlapon való közzétételéről. Ha a Kúria az eljáró bíróság kijelöléséről szóló határozatot helyben hagyja, az OBH elnöke a kijelölésről haladéktalanul értesíti a kijelölt bíróságot, valamint – ha a kijelölés büntetőügyet érint – a legfőbb ügyészt. A Kúria határozatának a felek részére történő kézbesítése, illetve a kézbesítés sikertelen volta az eljáró bíróság kijelölését nem érinti.”

3.3. Az *indokolási kötelezettséggel* összefüggésben a *Bszi. eredeti 77. §-a*[52] nem igazán tartalmazott szabályokat. A *módosított 77. §* ellenben igen – az **új szöveg félkövérrel kiemelve.**

[52] 77. § (1) Az OBH elnöke a 76. §-ban meghatározott jogköröket a Kúria és a Kúria elnöke tekintetében a Kúria elnökének a törvényben foglalt jogai és kötelezettségei figyelembevételével, az azokból következő eltéréssel gyakorolja. (2) Az OBH elnökének határozatait az érintettekkel haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül írásban kell közölni. (3) Az OBH elnökének szabályzatát a Magyar Közlönyben, ajánlását és – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – határozatát a bíróságok hivatalos honlapján és a központi honlapon, továbbá a bíróságok hivatalos lapjában kell közzétenni. (4) A központi honlapon közzé kell tenni az OBH elnökének a bíróságok általános helyzetéről és a bírósági igazgatási tevékenységéről szóló éves tájékoztatóját, továbbá az OBH elnökének kinevezési jogkörébe tartozó vezetői állásra pályázó meghallgatásának jegyzőkönyvét. (5) Az intraneten kell közzétenni az OBH

> **77. §** (1) Az OBH elnöke a 76. §-ban meghatározott jogköröket a Kúria és a Kúria elnöke tekintetében a Kúria elnökének a törvényben foglalt jogai és kötelezettségei figyelembevételével, az azokból következő eltéréssel gyakorolja.
> (2) Az OBH elnökének határozatait az érintettekkel haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül írásban kell közölni. **Az OBH elnöke a határozatait a szükséghez képest indokolja.**
> (3) Az OBH elnökének szabályzatát a Magyar Közlönyben, ajánlását és – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – határozatát a bíróságok hivatalos honlapján és a központi honlapon, továbbá a bíróságok hivatalos lapjában kell közzétenni.
> **(4) Az OBH elnöke a központi honlapon közzéteszi a bíróságok általános helyzetéről és a bíróságok igazgatási tevékenységéről szóló, az Országgyűlés számára készített beszámolót, továbbá a kinevezési jogkörébe tartozó vezetői állásra pályázók meghallgatásának jegyzőkönyveit.**
> (5) Az intraneten kell közzétenni az OBH elnökének az OBH működése során e körben hozott határozatait és eljárási határozatait.
> (6) Az OBH elnöke a közérdeklődésre számot tartó határozatairól sajtóközleményt készít.
> **(7) Az OBH elnöke a 76. § (8) bekezdés *a)-c)* pontjában meghatározott tájékoztatást, illetve beszámolót úgy készíti el, hogy abban részletezi a 76. §-ban foglalt érintett hatásköreit, valamint külön kitér a 76. § (4) bekezdés *b)* pontjában, és a 76. § (5) bekezdés *b), h)* és *m)* pontjaiban meghatározott hatáskörei gyakorlásának szempontjaira és körülményeire.**

E módosításokat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról szóló *2012. évi CXI. törvényben* hirdették ki.[53] A rendelkezések *2012. július 17*-étől voltak hatályosak.

4. A Bszi. módosítását (2012) követő reakciók

4.1. A *Velencei Bizottság 2012. október 12-13-i véleménye*[54] lényegében 10 témakört érintett a módosításokkal kapcsolatban. A végkövetkeztetésében *több új szabályt is üdvözölt*, főként azokat, amelyek az OBH elnökének elszámoltathatóságát növelték, jogkörét szűkítették, az OBT-jét ezzel szemben növelték. Két alapvetően *problematikus területet* jelölt meg: i) a bírák nyugdíjazását, amivel kapcsolatban sürgette a vonatkozó határozat [33/2012. (VI. 16.) AB határozat] végrehajtását; ii) az ügyáthelyezést, amelynek a szabályozása sérti a törvényes bíróhoz való jogot, és így a jogbiztonság elvébe ütközik.

4.2. *Kifogás* tárgya volt az *„OBT által meghatározott elvekre" vonatkozó új szabály*, mivel ezek kötőereje kétséges, figyelemmel egyrészt az „elvek" szóra, másrészt arra, hogy az OBH elnökét nem kötik ezek, csak „figyelembe veszi" azokat. A *Kormány*[55] szerint azonban ez a jogszabályi megfogalmazás világosan kötelezi az OBH elnökét az OBT által meghatározott elvek figyelembe vételére, és az indokolásában be is kell mutatnia azok alkalmazását. Mindezek pedig alkalmasak arra, hogy az elvek megfelelően alkalmazást nyerjenek.[56]

---

elnökének az OBH működése során e körben hozott határozatait és eljárási határozatait. (6) Az OBH elnöke a közérdeklődésre számot tartó határozatairól sajtóközleményt készít.

[53] A törvényt az Országgyűlés a 2012. július 2-i ülésnapján fogadta el.

[54] Vélemény2 (Opinion nr. 683/2012)

[55] CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012, Hungary's Comments on the Draft Opinion on the cardinal Acts on the judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 (2012. október 15.), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)072-e

[56] CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012, Hungary's Comments 3. o. 4. pont.

A *Velencei Bizottság* utalt arra, hogy az OBT által meghatározott elveknek nem csak a bíróságok kijelölésére kell vonatkoznia, hanem az áthelyezendő ügyek kiválogatására is. Ilyen, az OBH elnökére is kötelező elvet az OBT törvényi felhatalmazás hiányában nem tud megalkotni. *Nincsenek* tehát *objektív kritériumok* arra nézve, hogy az áthelyezendő ügyek hogyan kerülnek kiválogatásra. A *magyar hatóságoknak* azonban az volt a véleményük, hogy ilyen objektív kritériumok nem dolgozhatóak ki, és csak a „küldő" bíróság elnöke tudja megítélni azt, hogy az ügyet át kell-e tenni vagy sem, figyelemmel az ügy sajátosságaira, a munkateherre és a munkaerőre.[57]
A *Velencei Bizottság* szerint a kívánt *jogorvoslati lehetőség* is *csak részlegesen* került kialakításra, mert csak az OBH elnöke határozataira vonatkozik, és a felülvizsgálat a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében csak akkor nyílik meg, ha az OBH elnöke az irányadó jogszabályokat megsértette. Az OBT által meghatározott elvek pedig nem tartoznak ebbe a kategóriába.[58] A *Kormány* ezzel sem értett egyet, mivel a korlátozás csak a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre vonatkozik, az elveknek való megfelelésre nem. Ezek betartását pedig a Kúria vizsgálhatja, mivel azok jogilag kötelezőek az OBH elnökére, és ha azoktól eltér, jogszabálysértést követ el, ami a döntése megsemmisítéséhez vezethet. Másrészt, a Kúria – szervezetrendszerben elfoglalt helye miatt – nem képes megítélni a munkateher kérdését, mivel arról nincs információja.[59]
A *Velencei Bizottság* továbbra is szorgalmazta az OBT által meghatározott *elvek kötelező erejének törvényben* való kifejezett rögzítését.[60] Kifogásolta a közlés helyét (honlap és nem az érintett értesítése), illetve a nyolc napos határidőt, figyelemmel arra, hogy a mulasztása miatt igazolási kérelemnek nincs helye.[61] A *Kormány* szerint azonban ésszerű azt feltételezni, hogy a felek vagy képviselőik az OBH elnökének döntéséről a honlapon tájékozódnak.[62]

4.3. A Vélemény2-ben a *Velencei Bizottság további* olyan szabályozási pontokat is megjelölt, amikkel szerinte foglalkozni kell: a jogegységi eljárás bizonyos szabályai, az OBH elnökének „szükség szerinti" indokolási kötelezettsége, az OBH elnöke helyettesítése, az OBT elnöki tisztégének betöltési ideje, az OBH elnökének jogköre a bírói álláspályázatokkal kapcsolatban, a pályázatokkal összefüggő jogorvoslat, az áthelyezés, az OBT összetétele.[63]
A *Kormány* lényegében ezekre koncentrálva indítványozta *2012. október 15-én* az Bszi. és a Bjt. egyes rendelkezéseinek az *utólagos normakontrollját*. Ennek az az *érdekessége,* hogy i) a felülvizsgálni kért módosítás előterjesztője is a Kormány (közgazgatási és igazságügyi miniszter) volt, ii) a felülvizsgálni kért módosításra a Velencei Bizottság általi javaslatok vezettek, iii) az indítvány majdnem a teljes módosítás felülvizsgálatát kérte kiegészítve néhány olyan Bjt. vagy Bszi. rendelkezéssel, amelyet a módosítás közvetlenül nem érintett, iv) a Kormány a jogállamiság elvét, a bírói függetlenséget, illetve a sarkalatosságra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket jelölte meg viszonyítási pontként. A Kormány *nem kérte* viszont az OBH elnökének *ügyáthelyezési jogosítványára* vonatkozó szabályok *vizsgálatát*.[64] Ennek *talán* az volt az *oka*, hogy akkor még a „főszabály" az Ár. 11. cikkének a részét képezte, (az Ár. részleges megsemmisítésére 2012 decemberében került sor), és a politikai döntéshozó az Ár.-t alkotmányi szintű jogforrásként kezelte.

[57] Vélemény2, 69-72. pontok. L. még a CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012, Hungary's Comments 2-3. o. 1. pont.
[58] Vélemény2, 65. pont.
[59] CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012, Hungary's Comments 3. o. 4. pont.
[60] Vélemény2, 66. pont.
[61] Vélemény2, 67. pont.
[62] L. még a CDL-AD(2012)072, Opinion nr. 683/2012, Hungary's Comments 3. o.
[63] Vélemény2, 18. o. 93. pont.
[64] Így ez az Alkotmánybíróság határozat a vizsgált téma szempontjából nem központi tényező, az említése azonban mindenképpen indokolt.

Az *AB a döntését* [*13/2013. (VI. 17.) AB határozat*] *2013. június 11*-én hozta meg, és egyrészti (i) „sarkalatossági" probléma miatt semmisített meg szövegrészeket a Bszi.-ben és a Bjt.-ben. Másrészt (ii) hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a Bjt.-vel kapcsolatban: nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően, hogy az OBH elnöke és a Kúria elnöke milyen esetkörökben, milyen indokok alapján nyilváníthatja eredménytelennek az olyan bírói álláshelyre kiírt pályázatot, amelyre több érvényes, és a bírói tanácsok által rangsorolt pályázat is időben beérkezett. Harmadrészt (iii) hivatalból eljárva jogállamiságból fakadó alkotmányos követelményt állapított meg: „az OBH elnöke azokat a személyzeti jellegű intézkedéseket tartalmazó határozatait, amelyekkel szemben jogorvoslatnak van helye, köteles okszerűen, az érintett jogorvoslathoz való jogára is figyelemmel megindokolni"; iv) a többi rendelkezés vizsgálatát el- vagy visszautasította. A döntéssel tehát alkotmányossági szempontú *igazolást nyert* az, hogy *néhány szabálytól eltekintve* (amelyekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság döntését egyetértéssel lehet fogadni) a bírósági *reform* – függetlenül a Velencei Bizottság Vélemény2-ben megfogalmazott álláspontjától – *megfelel a jogállamiság követelményeinek*. A Véleményben és a Vélemény2-ben megfogalmazott alapvető problémáról, vagyis *az ügyáthelyezésről azonban az alkotmánybírósági határozat* – indítvány hiányában – *nem szólt*. Ezen a ponton *úgy tűnik*, hogy e hiány az e döntés meghozatalának időpontjában (2013. június) *már irrelevánsá vált*, figyelemmel az Alaptörvény negyedik (2013. április) és a tervezett ötödik módosítására, illetve az Országgyűlés által a 2013. július 5-i ülésnapján elfogadott, és 2013. július 12-én kihirdetett 2013. évi CXXXI. törvényre.
Konkrét ügyben azonban továbbra is *felmerül(t)* az OBH ügyáthelyezési jogosítványa, amellyel az Alkotmánybíróság a *36/2013. (XII. 5.) AB határozatában* – 2012. április 5-én benyújtott alkotmányjogi panaszok okán – foglalkozott is.[65]

4.4. Időközben – azaz a Kormány által indítványozott normakontroll (2012. október) és a döntés meghozatala (2013. június) között – zajlott az Ár. alkotmánybírósági értékelése, aminek eredményeként[66] *2012 decemberében* az AB – többek között – *hatályon kívül helyezte az Ár.* tisztességes eljárásra vonatkozó *11. cikkének (3) és (4) bekezdését*.

IV. Az Ár. megsemmisítését követő reakciók és Alaptörvény-módosítások

1. A negyedik módosítás

1.1. Az alkotmánymódosító hatalom az Ár. részleges megsemmisítésével kialakult – számára sérelmes – helyzeten[67] gyorsan javított: az Alaptörvény *negyedik módosításával* az ügyáthelyezési jogkört kissé megváltozott szöveggel az Alaptörvény részévé tette 2013. április 1-jei hatállyal. Az OBH elnökének az ügyáthelyezési jogosítványa így más lett, mint ami az Ár.-ban szerepelt, mivel nem tartalmaz feltételt („mindaddig, amíg"), ami a szabályt állandó jellegűvé teszi, és így nemhogy ellentmond a Velencei Bizottság álláspontjának, de tovább fokozta a törvényes bíróhoz való jog sérelmét is. Ezt az álláspontot foglalták el *2013 februárjában és áprilisában* a *civil társadalomnak* azok a szereplői, akik (jogos) aggodalmukat fejezték ki a negyedik módosítás tartalmával – ideértve természetesen az

[65] L. a IV. 3. pontban.
[66] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347. A határozat ismertetését, kritikáját és értékelését l. Szente Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. JEMA 2013. 2. sz.
[67] L. a negyedik fejezetet.

ügyáthelyezési és tágabb összefüggésben az OBH elnökének jogosítványaival – kapcsolatban.[68]

> Ár. 11. cikk
> (3) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése *érdekében mindaddig, amíg* a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.
> Alaptv. 27. cikk (4) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében *sarkalatos törvényben meghatározottak szerint* az Országos Bírósági Hivatal elnöke *sarkalatos törvényben meghatározott ügyek* tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.

Mindazonáltal az új szövegből következően az áthelyezhető ügyeket és az áthelyezés módját *sarkalatos törvényben* kellett szabályozni, ami a Velencei Bizottság általi követelménynek részben akár meg is felelhet.[69] Feltéve, természtesen, ha a Bszi. szabályait is kiigazították volna: objektív kritériumok mind a bíróság kijelölése, mind az ügyek kiválasztása szempontjából, az OBT által meghatározott elvek kötelező ereje, esetleg szempontok törvénybe foglalása stb. Ilyen törvényi szabályozás azonban nem készült; helyette a 2013. évi CXXXI. törvény került elfogadásra, ami 2013. augusztus 1-i hatállyal hatályon kívül helyezte az ügyáthelyezési szabályokat.

1.2. Időközben azonban a negyedik módosítással összefüggésben megmozdult civil társadalom véleményei mellé Martonyi János külügyminiszter kérésére *2013. május 1-jére szakértői véleményt* készített *Francis Delpérée, Pierre Delvolvé* és *Eivind Smith*.[70] A szakértői vélemény végén a negyedik módosítás rendelkezéseit a szerzők három csoportba foglalták: i) a összhang az európai normákkal és standardokkal vagy azokkal való összeegyeztethetőség; ii) összhang az európai normákkal és standardokkal vagy azokkal való összeegyeztethetőség, amennyiben a normát megfelelően értelmezik; iii) támadhatóság az európai normák és standardok kapcsán. Az ügyáthelyezést a *második csoportba sorolták a következő feltétellel*: „amennyiben az ügyek áthelyezése egy bíróságról egy ugyanolyan bíróságra objektív kritériumok alapján történik". Ez a kitétel kétséget kizáróan azonos a Velencei Bizottság véleményével, amivel kapcsolatba a Kormány álláspontja elutasító volt, mivel szerinte ilyen kritériumok nem állapíthatóak meg, mert csak a bírósági vezető van olyan helyzetben, hogy felmérje az áthelyezés szükségességét. A szakértők az ügyáthelyezés szabályozásának új alaptörvényi rendelkezései értékelésekor az Egyezményhez viszonyítottak. A cél legitimitásának megállapítása mellett felhívták a pártatlanságra vonatkozó esetjogi megállapításokat (szubjektív és objektív kritérium), majd jelezték, hogy a kérdéskört az EU Bírósága is hasonló elvek szerint vizsgálja. A szakértők vélemény szerint az esetjogban kidolgozott *objektív pártatlanság követelményét sértheti* az Alaptörvény új 27. cikkének (4) bekezdése. Ennek elkerülése érdekében *javaslatokat fogalmaztak meg*: i) sarkalatos törvény pontosítsa a kritériumokat (vö. a Velencei Bizottság véleményeivel); ii) ügyek meghatározott körére való korlátozás. Végezetül kifejtették, hogy az európai normákkal és standardokkal való tényleges megfeleltethetőséget csak e törvény tartalma vizsgálatakor lehet majd megállapítani.

[68] L. erről Main concerns… 6. o., illetve lényegesen részletesebben Amicus Brief 68-70. o.
[69] Vélemény (Opinion 663/2012), 91. pont.
[70] Elérhető itt: http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf. 57-61. o.

2. A törvénymódosítás és az ötödik módosítás

Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXI. törvény viszont *2013. augusztus 1-jétől* hatályon kívül helyezte a Bszi.-nek az V. fejezetét (Az eljáró bíróság kijelölése az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében, 62-64. §), az Alaptörvény *ötödik módosítása* (2013. szeptember 26) pedig a vonatkozó alaptörvényi szabályt helyezte hatályon kívül *2013. október 1*-jével. A törvény V. fejezetének hatályon kívül helyezése eleinte nem volt a tervek között. A negyedik módosításával összefüggő – *2013. március 29*-én benyújtott – törvénymódosító javaslat részletszabályokat kívánt meghatározni az ügyáthelyezés feltételeivel összefüggésben, ahogyan azt a Velencei Bizottság is kérte, és ahogyan azt a Kormány előre is vetítette a negyedik módosításra vonatkozó háttérdokumentumban, amit a Velencei Bizottságnak is megküldött *2013. április 24-én*.[71] A *2013. június 11*-én benyújtott kapcsolódó módosító javaslat[72] azonban e szabályokat elhagyni javasolta, és ez is maradt benne a törvény végleges szövegében.
A *Velencei Bizottság* a negyedik módosítással kapcsolatos *2013. június 14-15*-én efogadott véleményében[73] egyrészt *üdvözölte*, hogy az ügyészi többletjogosítvány nem lett része a negyedik módosításnak, másrészt utalt a *Kormány 2013. június 7*-én megfogalmazott Megjegyzéseire,[74] amelyben bejelentette, hogy az ügyáthelyezés kikerül mind az alkotmányi, mind a törvényi szabályozából. Az *ötödik módosítással* tehát *úgy tűnt*, hogy véget ér a tisztességes eljáráshoz való jog kálváriája, és hasonlóan az ügyészi többletjogosítványt érintő problémához, ez is nyugvópontra jut: az *alkotmányi szabályozás visszatér* az „»eredeti«, vagy az akotmányos demokráciában kívánatos, vagy legalábbis 2010-ig elfogadott állapothoz, valamint az Egyezmény által minimálisan megkövetelt”[75] helyzetethez. Mivel azonban a szabályozás az ügyáthelyezést a fentebb leírt kifogásolt keretek között megengedte, az OBH elnöke élt e jogosítványával, amit azonban *több érintett személy is kifogásolt* a számukra nyitva álló lehetőségek igénybe vételével. Néhány érintett az áthelyezést követően még *2012 tavaszán* az Alkotmánybírósághoz fordult.

3. Az Alkotmánybíróság 36/2013. (XII. 5.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság a *36/2013. (XII. 5.) AB határozatában* ezeknek az alkotmányjogi panaszoknak az alapján járt el.[76] Az *indítványozók szerint* az Ár. (akkor még hatályban lévő) 11. cikk (3) bekezdése, a Bszi.-nek a 62-64. §-a, a Be. vonatkozó (20/A. §) rendelkezése, illetve az OBH elnökének 2012. február 16-i ügyáthelyezésre vonatkozó határozatai ütköztek az Alaptörvénybe [XXVIII. cikk (1) bek.] és a nemzetközi szerződésbe (Egyezmény 6. cikk). Emiatt sérül a tisztességes eljárás követelménye, különösen a törvényes bíróhoz való jog, a

[71] L. 28. o.
[72] E javaslatot Répássy Róbert jegyezte (T/10593/18). Indokolása kimerül pusztán annak a ténynek a rögzítésében, hogy „[a] módosító javaslat az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó előírásokat kívánja hatályon kívül helyezni”. Szabó Tímea és Szilágyi Péter *2013. április 22-én* benyújtott, hasonló tartalmú javaslatáról (T/10593/9) ugyanakkor nem volt szavazás. E javaslat indokolása a következőt tartalmazta: Az egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság helyett más bíróság kijelölése az eljárásra a törvényjavaslat szerinti megoldás választása esetén is sérti az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkét, mivel az eljáró bíróság kijelölése változatlanul nem normatív szempontokon, hanem az OBH elnökének diszkrécióján múlik.
[73] CDL-AD(2013)012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013. 17. o. 73., 75. pontok.
[74] CD-Ref(2013)034 Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (2013. június 14). 9. o. 44. pont.
[75] L. fentebb.
[76] 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013. 1045. Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Pokol Béla alkotmánybírók szerint a panaszok eleve nem voltak befogadhatók.

pártatlanság elve (pártatlanság látszata), a fegyverek egyenlősége, illetve a jogorvoslathoz való jog. Az indítványozók, érvelésük alátámasztása érdekében, többek között *hivatkoztak a Velencei Bizottság véleményére* (Vélemény2) is.

3.1. Az Alkotmánybíróság *elemezte* a negyedik módosítással az Alaptörvény részévé tett – és 2013. április 1. és 2013. szeptember 31. között érvényesülő – „tisztességes eljáráshoz való jogot",[77] utalt a Bíróság értelmezési gyakorlatára és saját esetjogára,[78] alkalmazta továbbá a saját 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában kifejtett „szabályozási tesztjét", illetve hivatkozott a Velencei Bizottság véleményeire, valamint az Állandó Nemzetközi Bíróság álláspontjára a nemzetközi kötelezetségvállalás és a nemzeti alkotmányi előírások viszonya tekintetében.
Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény *27. cikk (4) bekezdését* – mintegy kiegészítő érvként – a következőképpen *értelmezte* abban az összefüggésben, hogy a támadott szabályozás *akkor sem volt alkotmányos, amikor ilyen alaptörvényi alapja volt*. Ebből az alábbi megállapítások következnek.
i) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való jog alapjog, és alapjogot nem lehet az alanya akaratától függetlenül gyakorolni (itt helyesebben: gyakoroltatni).
ii) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése az ügyáthelyezéssel kapcsolatban egyenértékű elemek, annak konjunktív feltételei, ami miatt a kiegyensúlyozott ügyterhelés nem kaphat elsőbbséget.
iii) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog a tisztességes eljáráshoz való jog integráns eleme, de a tisztességes eljárás további szempontjai felett nem szerezhet uralkodó befolyást, más alapjogot nem sérthet, ez következik a korábbi gyakorlatból.[79]
iv) Az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége ugyanakkor a büntető igény késedelem nélküli érvényesítése.[80]
v) Sarkalatos törvényben kell megállapítani az áthelyezés feltételeit és szempontjait.
Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a *szabályozási minimum-követelményt* a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat határozta meg: az általános illetékességi szabályok szerint eljáró bíróság helyett adott ügycsoport ügyeinek egy másik bíróság illetékességébe történő áthelyezése csak akkor egyeztethető össze az Egyezménnyel (és így az Alaptörvénnyel is), ha annak anyagi és eljárási szabályai és előfeltételei olyan transzparens, egyértelmű és objektív kritériumok megfogalmazásával kerülnek szabályozásra, amelyek nem hagynak diszkrecionális döntést (vagy csak mimimálisat hagynak), és ahol a döntést a független és pártatlan bíróság saját intézménye hozza meg.
A testület felhívja a figyelmet arra, hogy mindezek már *2011 decemberétől egyértelművé tették a jogalkotó számára* az ügyáthelyezés alkotmányos és nemzetközi jogi korlátait – azt implikálva ezzel, hogy a jogalkotó a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megalkotásakor igazodhatott volna ezekhez a keretekhez.
Mivel a támadott jogszabályi rendelkezések nem feleltek meg a „szabályozási" minimumkövetelményeknek (sarkalatos törvény nem állapította meg az áthelyezés feltételeit és szempontjait sem, sőt, az az OBH elnökének szabad belátásán múlt), az Alkotmánybíróság

[77] 27. cikk (4) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében *sarkalatos törvényben meghatározottak szerint* az Országos Bírósági Hivatal elnöke *sarkalatos törvényben meghatározott ügyek* tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki. XXVIII. (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
[78] Az Alkotmánybíróság alkalmazta a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban kifejtett tesztet a korábbi határozatok alkalmazhatóságára vonatkozóan.
[79] Az Alkotmánybíróság hivatkozott a 20/2005. (V. 26.) AB határozatra.
[80] Az Alkotmánybíróság hivatkozott a 14/2004. (V. 7.) AB határozatra.

megállapította, hogy az OBH elnökének saját mérlegelésen alapuló *kijelölési joga* a tisztességes eljáráshoz való jogból következő *törvényes bíróhoz való jogot sérti*, azaz alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütközik. Ennek oka, hogy a jogi szabályozás nem felel meg a pártatlanság objektív tesztjének.
Végeredményként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott törvényi rendelkezések *alaptörvény-ellenesek és nemzetközi szerződésbe*[81] is *ütköznek.*[82] Az Ár. vizsgálatára vonatkozóan az eljárást megszüntette,[83] az OBH elnöke határozatának vizsgálatát visszautasította.[84] Ami a *jogkövetkezményeket* illeti, azt az Alkotmánybíróság maga állapította meg a törvény keretei között: „A Bszi. és a Be. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítása tehát elvileg a törvény erejénél fogva maga után vonja azok alkalmazása kizárását az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyekben, ezért erről az Alkotmánybíróságnak külön nem kellett rendelkeznie."

3.2. Véleményem szerint 2012. január elsejétől kezdődően a *tisztességes eljárához való jog* de facto, akkor és ott olyan *tartalommal* érvényesült egészen *2013. április 1-jéig*, ahogyan azt a 2. pont elején a többletjogosítvány elemzésével kapcsolatban *kifejtettem*. Ezt igazolja az is, hogy az ügyáthelyezések megtörténtek, továbbá a Velencei Bizottság számos kritikát fogalmazott meg, valamint az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe az OBH elnökének a magyarázatát abban a tekintetben, hogy milyen elveket alkalmazott az áthelyezésekről való döntése során. Ebben a kontextusban a támadott szabályoknak volt alkotmányi alapjuk (Ár.), amely az Ár. hatályon kívül helyezésével annak kihirdetésére visszaható hatállyal megszűnt. Mindez természetesen nem változtat azon a tényen, hogy a konkrét ügyben a viszonyítási pontnak az Alaptörvény XXVIII. cikkének és az Egyezménynek kellett lennie, mivel a testület szerint „az Ár. visszamenőlegesen megsemmisített rendelkezéseit úgy kell tekinteni, mintha érvényesen létre sem jöttek volna".
Az Alkotmánybíróság döntése értelmében tehát az ügyáthelyezés alapjául szolgáló szabályozás ütközött az Alaptörvénybe és a nemzetközi kötelezettségvállalásba, azaz sértette az alkotmányjogi panaszt benyújtók alapvető jogát (tisztességes eljáráshoz való jog, törvényes bíróhoz való jog). Az alkotmányos párbeszéd eredményeképpen *kialakított alkotmányi tartalom*[85] gyakorlati *következményével kapcsolatban* felmerül a kérdés: mennyire hatékonyan orvosolta az Alkotmánybíróság a panaszosok alapjogában esett sérelmet azzal, hogy kimondta, a megsemmisített rendelkezések a törvény erejénél fogva elvileg úgysem alkalmazhatóak a konkrét (áthelyezéssel érintett) ügyben, emiatt erről az Alkotmánybíróságnak külön nem kellett rendelkeznie. *Kiss László* alkotmánybíró *különvéleményében* hangsúlyozta, hogy alkotmányos követelmény előírását tartotta volna

[81] A nemzetközi szerődésbe ütközést visszautasította indítványozási jog hiányában, majd azt hivatalból lefolytatta, hivatkozva arra, hogy „a *pacta sunt servanda* elvéből […, Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne. {ABH 2011, 290, 321.; lásd: 166/2011 (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545.; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat". ABH 2013. 1045, 1055. [26].

[82] Alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerődésbe ütközik az, hogy az OBH elnökének a határozata ellen nem volt biztosítva a *jogorvoslathoz* való jog. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlata, az Alaptörvény és az Egyezmény alapján megállapította, hogy azok előírásai nem teljesülnek a jogorvoslat hiány miatt, mivel az OBH elnökének döntése az érintettek (tisztességes eljáráshoz kapcsolódó) alapvető jogát sérti.

[83] Ennek oka, hogy az Ár. visszamenőlegesen megsemmisített rendelkezéseit úgy kell tekinteni, mintha érvényesen létre sem jöttek volna.

[84] Az OBH elnökének határozata igazgatási jellegű lévén, nem felel meg a törvényi feltételeknek.

[85] Konkrét ügyben gyakorlatilag: mi (nem) felel meg a tisztességes eljárásra vonatkozó szabályozási követelménynek.

szükségesnek,[86] bár e javaslata is csak a jövőre nézve jelenthetett volna tényleges jogorvoslatot. A *konkrét ügyben* az alaptörvény-ellenesség okozta hibát ténylegesen a rendes bírósági rendszernek kell orvosolni a konrétan zajló eljárásokban a hatályos Be. alapján – ennek a *hatékonysága* pedig *kérdéses* lehet. Emiatt is érezte volna szükségesnek *Lévay Miklós* alkotmánybíró „az Alkotmánybíróság jelen esetre vetítve értelmezze az egyéni jogsérelem kiküszöbölésének lehetséges megoldásait és iránymutatásként rögzítse azokat".[87]

3.3. Az Alkotmánybíróság a döntésében egyrészt visszautalt a korábbi – még 2012 előtti – *esetjogára* (a törvényes bíróhoz való joggal kapcsolatban), de hangsúlyosan a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban megfogalmazottakra – különösen az ott hivatkozott *strasbourgi esetjogra* és a „szabályozási tesztre"– támaszkodott, amellett, hogy érvelése alátámasztására felhívta a *Velencei Bizottság* és *nemzetközi bíróságok esetjogát* is. Ellentétben tehát a 166/2011. (XII. 20.) AB határozattal, a testület a saját precedensét alkalmazta, amelyet megerősített a Bíróság esetjogával, illetve a Velencei Bizottság véleményével. A 166/2011. (XII. 20.) AB határozat bemutatásakor fent említett megközelítésbeli probléma tehát itt már nem merült fel, sőt az Állandó Nemzetközi Bíróság esetjogát citálva *mintha megerősítette volna* azt a gondolatot, miszerint a *nemzetközi kötelezettségek elsőbbséget élveznek akár az alkotmánnyal szemben is*.[88] Ezt erősíti az is, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközéssel kapcsolatos hatáskörének megállapításakor hivatkozott a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megfogalmazottakra: „Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból" ez kényszerűen nem következne."[89]
Összefüggésében tekintve úgy tűnik, mintha az lenne az Alkotmánybíróság álláspontja, hogy tartalmi szempontból az állam nem hivatkozhat nemzetközi kötelezettség alóli felmentésre a saját alkotmányára hivatkozva, azaz e kötelezettség érvényesítése erősebb, mint az

[86] „Alapos okkal tartok attól, mivel a folyamatban levő ügyekben a jogsérelem lehetséges orvoslására nézve a határozat rendelkező része, illetve annak többségi indokolása semmiféle iránymutatást nem tartalmaz, a jelen ügyből könnyen a rendesbírák függetlenségének megsértését megállapító »bírói nyugdíj-korhatár 2.« ügy válhat. […] [A]lkotmányos követelmény, hogy a megalkotandó törvény lehetőséget biztosítson az alaptörvény-ellenes ügyáthelyezésekkel érintett indítványozók számára annak eldöntésére, hogy az eljárás az általános hatásköri szabályok szerint illetékes bíróság előtt újrakezdődjön-e." Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, ABH 2013. 1045, 179-180. [106], [109].
[87] Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 2013. 1045, 1069. [68].
[88] „Az Állandó Nemzetközi Bíróság a danzigi lengyel állampolgárok ügyében még magasabbra téve a mércét azt is leszögezte, hogy „egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól" (CPJI: A danzigi lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény, 1932. február 4., *Série* A/B n° 44., 24. o.). Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek: a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, és immár az Alaptörvényben is tükröződnek. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 8. pontját is figyelembe vette az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésének és az Egyezmény 6. Cikk 1. pontjának értelmezésekor." ABH 2013. 1045, 1062. [47]. Az Alaptörvény idézett 8. pontja: Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.
[89] ABH 2011. 290, 321.

alaptörvényi előírás. A testület pedig eljárási szempontból megállapítja a hatáskörét a nemzetközi szerződésben való ütközés vizsgálatára akkor is, ha „saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne", vagyis, az alapul felvő Alkotmány/Alaptörvény alapján arra kényszerítően nem lett volna/lenne szükség. Olyan, mintha az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepe átformálódott volna emberi jogvédő szereppé, amikoris a *viszonyítási pont* – érthető módon[90] – nem feltétlenül az Alaptörvény szövege,[91] hanem a Q) cikken át bejövő *nemzetközi kötelezettségvállalás*, amely egy meghatározott jogvédelmi szintet garantál, és ez alá az Alkotmánybíróság még az Alaptörvény szövege alaján sem mehet. Természetesen az testület ekkor is az Alaptörvényben meghatározott feladatát látja el, mivel a Q) cikk érdemi alkalmazását érvényesíti, ugyanakkor elválik egymástól az, hogy a magyar vagy a nemzetközi (európa tanácsi; Egyezmény) jogi szabályozást veszi alapul.

Az Alkotmánybíróság a Velencei Bizottság véleményében és saját 2011-es határozatában *„közös nevezőt"* is talált, mivel mind az ügyészi prerogatívára vonatkozó határozat, mind a Velencei Bizottság ugyanarra a Coëme ügyre hivatkozott,[92] amikor az ügyek áthelyezésével kapcsolatban fejtette ki a véleményét. A konkrét ügy elbírálása tekintetében pedig hivatkozott a Velencei Bizottságnak azokra a megállapításaira, amelyek a szabályozási kritikákat fogalmazták meg. Ezek az utalások azonban – ellentétben a különvéleményben megállapítottakkal[93] – sem megfogalmazásukban, sem alkalmazási módjukban nem töltenek be[94] az indokolásban ügydöntő szerepet, sokkal inkább az érvelést támasztják alá, és jelentenek bizonyítékot arra, hogy az Alkotmánybíróság – a fenteikben említetten túl – *hogyan keresi annak a lehetőségét*, hogy az alkotmányos rendszerben – alkotmányi szinten – meglévő alapjogi deficitet az alkotmányos párbeszéd alkalmazásával a nemzetközi kötelezettségekre hivatkozva (is) orvosolja.

V. Összegzés

1. Az ügyészi többletjogosítvány és az ügyáthelyezés alkotmányjogi problematikájának fentebb történő áttekintése és elemzése során láthatóvá vált az alkotmányos párbeszéd magyar gyakorlata is, amely a *konkrét esetekben megnyugtató eredménnyel zárult*. Az ezt eredményező folyamat azonban, amely alkotmánybírósági döntésekkel, velencei bizottsági véleményekkel volt kikövezve – figyelemmel a kiindulópontra és a magyar politikai döntéshozó elszántságára – *nem volt egyenletes*, és az eredeti alkotmányozói/alkotmánymódosítói/jogalkotói elképzelés teljes feladása (ügyáthelyezés) nem teljesen érthető, különös arra tekintettel, hogy a keretek (Velencei Bizottság, AB határozat) rendelkezésre álltak, és még az ezekhez igazodni látszó szövegszerű törvényjavaslat is készült. Mindenesetre *e két példát tekintve* úgy tűnik, hogy a magyar döntéshozó hagyta

[90] Figyelemmel az alkotmánymódosító hatalommal való „visszaélések" gyakorlatára.

[91] Alaptv. 24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

[92] Szívós Mária alkotmánybíró a 166/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleményében egyáltalán nem talált összefüggést ezen ügy és a támadott jogszabályok között. ABH 2011. 545. 595.

[93] Ügydöntő szerepet tulajdonít neki különvéleményében Dienes-Oehm Egon, illetve a csatlakozó Lenkovics Barnabás: „A magyar Alkotmánybíróság alapjogi döntéseinek indokolásában azonban – megítélésem szerint – a Velencei Bizottság ügydöntő szerepet nem tölthet be." 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013. 1045. 1075. [91].

[94] „Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a Velencei Bizottság a jelen ügyben vizsgált szabályozást illetően lényegében ugyanerre a következtetésre jutott…" [42] „A Velencei Bizottság fentebb hivatkozott egyik dokumentumában [CDL-AD(2012)001 *Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 90e session pléni`ere*, 25. o, 86. § és kapcsolódó 43. lj.] szintén a *Coëme* ügyben kimondottakat tekintette irányadónak." E mondatot ez követi: „Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy…" [50]. 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2013. 1045. 1061., 1064.

magát meggyőzni, és jelentős mértékben eltávolodott a tisztességes eljáráshoz való jogot relativizáló szándékától. Ez természetesen üdvözlendő és helyeslendő, és azt mutatja, hogy *az alkotmányos párbeszéddel „okozott"* (törvényhozó-Alkotmánybíróság-alkotmányozó-alkotmánymódosító hatalom) *és feltárt* (Velencei Bizottság-magyar politikai döntéshozó) *problémát az alkotmányos párbeszéd orvosolni tudta*. Ehhez azonban a politikai döntéshozó belátására volt szükség, ami azonban *más ügyben nem nyilvánult meg ilyen mértékben*.[95]

2. A vonatkozó és itt bemutatott alkotmánybírósági gyakorlatból úgy tűnik, mintha az *Alkotmánybíróság hatáskörén belül keresne* olyan utat, amellyel meg tudja kerülni az olyan alaptörvényi (alapjogi) szabályok érvényre juttatását, amelyeket a strasbourgi védelmi szintnél alacsonyabbnak ítél meg. Ha ez így van, akkor az, véleményem szerint, a többszintű alkotmányosság létét és jelenlétét példázza, illetve ezzel összefüggésben azt is jelzi, hogy míg az emberi jogi (európai)/alapjogi (magyar) szabályozásban olyan divergencia figyelhető meg, amely (talán) az alkotmányos párbeszéd hatására (is) alakul, addig az alkotmánybírósági/strasbourgi bírósági jogalkalmazásban konvergencia tapasztalható. Ez utóbbi pedig egészen addig igaz lehet, amíg nem következik be további hatásköri módosítás,[96] vagy nem kerülnek többségbe[97] az olyan szellemiségű bírák, akik tagadni látszanak az európai szintű alapjogvédelem szükségességét és jellemzőit,[98] vagy az alkotmánybírósági értelmezés során a precedensek és az abban megfogalmazottak alkalmazását.[99]

[95] L. a hetedik és a nyolcadik fejezetet.

[96] L. a negyedik módosításban az alkotmánymódosításokkal kapcsolatban előírt formai vizsgálat lehetőségét, válaszul a korábbi alkotmánybírósági határozatban kilátásba helyezett tartalmi vizsgálatra, vagy a hatáskör csorbítást, válaszul a kedvezőtlen döntésre (2010).

[97] Erről l. bővebben Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz., Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában. Az egypárt alkotmánybírák 2011-2014 között hozott egyes döntései elemzése. Magyar Helsinki Bizittság, TASZ, Eötvös Károly Intézet, 2015., http://tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab_kiadvany_70_oldalas_vegleges.pdf.

[98] „Az Egyezményben foglalt alapvető jogok sérelmének orvoslására létrehozott, kizárólag konkrét ügyekben ítélkező Emberi Jogok Európai Bírósága eseti döntései sem a magyar jogalkotást, sem a magyar Alkotmánybíróságot nem kötik. A bíróság gyakorlatának követése ugyan számos szempontból indokolt, sőt költségvetési terhet jelentő kérdés, tisztán jogi szempontból azonban annak nem lehet az Alkotmánybíróság döntéseit meghatározó súlya és nagyobb ereje, mint az Alkotmánybíróság – Alaptörvényen alapuló – saját érvkészletének és határozatainak." Dienes-Oehm Egon alkotmánybírónak a 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, amihez csatlakozott Lenkovics Barnabás alkotmánybíró. ABH 2013. 1045. 1074-1075. [90].

[99] „Az alkotmánybíróság alkotmányoligarchiává válik, ha az írott alaptörvényi előírások és az alkotmánybírósági törvény rendelkezései helyett saját döntéseiben kifejtett normákat tekinti alapnak a törvényi rendelkezések és bírói határozatok megsemmisítésénél. A törvényhozást és az alkotmányozó hatalmat gyakorló országgyűlési minősített többséget az állampolgárok milliói választják meg, és az ettől elszakadó alkotmánybírákat semmi nem legitimálja, amikor önmaguk hoznak létre saját »láthatatlan alkotmányt« és »láthatatlan alkotmánybírósági törvényt«, melyet elegendőnek vélnek az igazságszolgáltatás, az állam és a társadalom legfelső irányítására. Különvéleményemben a leghatározottabban elutasítom az ebben való részvételt." Pokol Béla alkotmánybírónak a 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2013. 1045. 1082-1083. [120].

dc_1051_15

7. fejezet – Alkotmányos párbeszéd a vallásszabadságról és az egyházalapításról

A jogalkotó a lelkiismereti és vallásszabadság, illetve az egyházalapítás témáját is érintette a 2010 ben kezdődött átalakítási folyamatban.[1] Ebben a fejezetben is – hasonlóan az előzőhöz – azt mutatom be, hogy az *alkotmányos párbeszéd* lehetőségét a hazai *döntéshozó hogyan használja (ki)*, illetve annak számára nem feltétlenül tetszetős *eredményét képes-e elfogadni*. Ez ugyanis – mint azt korábban említettem – jelezheti a politikai döntéshozó demokratikus és jogállami elkötelezettségének fokát és irányát. A vizsgálat tehát egyrészt hozzájárulhat ahhoz a teljesebb képhez, ami a magyar alkotmányos berendezkedést 2010 óta jellemzi, másrészt az alkotmányos párbeszéd-elmélet alkalmazásával példázza a többszintű alkotmányosság működési mechanizmusát is, harmadrészt eligazodást ad a lelkiismereti és vallásszabadság alkotmányi tartalma tekintetében.

Mint ismeretes, a *2011*-ben elfogadott első lelkiismereti és vallásszabadságra, valamint az egyházakra vonatkozó törvényt (*Ehtv1.*)[2] közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette az Alkotmánybíróság.[3] Mivel a testület egyáltalán nem vizsgálta érdemben az esetleges tartalmi alkotmánysértéseket,[4] az Országgyűlés a formailag új, de tartalmilag lényegében változatlan törvényt (*2011. évi CCVI. törvény, Ehtv.*[5]) a *2011. december 30-i* ülésén elfogadta, és *2012. január elsejétől* hatályba is léptette. Az egyes, egyházalapítással kapcsolatos alapjogsértő rendelkezések végül az Alkotmánybíróság *6/2013. (III. 1.) ABH határozatában*, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v.*

---

[1] L. Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. JURA 2014. 2. sz., Drinóczi Tímea: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog": az Ehtv. mint állatorvosi ló. Kodifikáció 2014. 2. sz., Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.

[2] A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény. L. erről bővebben: Ádám Antal: Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról" szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével. JURA 2011. 2. sz. 17-23. o. Ádám Antal az Ehtv. leírását és olyan érdemi kritikáját adja, amely megfontolások később mind a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban, mind az EJEB Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyében született döntésében (2014. április 8.), illetve más írásokban is megfogalmazásra kerülnek. Hasonló mondható el Schweitzer Gábor, Mink Júlia és Rixer Ádám írásairól (Schweitzer Gábor – Mink Júlia – Iványi Gábor – Szathmáry Béla – Rixer Ádám: Fórum. Fundamentum 2011. 3. sz.), illetve Klein Tamás munkájáról is. Klein Tamás: Az új egyházügyi szabályozás egyes kérdései a vallásszabadság kollektív oldalának tükrében. Jogi Tanulmányok 2012. 1. sz., elérhető: http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2012_02.pdf. Ezekhez a véleményekhez képest Schanda Balázs az írásában nem ennyire kritikus. L. Schanda Balázs: Néhány megjegyzés a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényről. Jogtudományi Közlöny 2011. 10. sz. A 2011. évi C. törvény elfogadásának körülményeiről és igazolhatatlanságáról l. 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. 244-251. o. A témakörben l. továbbá Antalóczy Péter: Az Alaptörvény és az egyházakra vonatkozó legújabb szabályozás dimenziói. Jog, állam, politika 2012. 3. sz.

[3] Erről l. bővebben az tizedik fejezetben.

[4] A vonatkozó indítványt l. Egyházak és magánszemélyek indítványa az Alkotmánybírósághoz. Fundamentum 2011. 3. sz. 73-83. o.

[5] A törvény bemutatását és kritikai elemzését l. Schweitzer: Az egyházak, vallásfelekezetek… 251-255. o., KleIn i.m. 153-156. o. Szathmáry Béla: A vallásszabadság és az egyházak helyzete a 2011. évi CCVI. törvény után. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Szathm%E1ry%20B%E9la.pdf, Antalóczy: i.m. 28-33. o.

Hungary ügyében született döntésében (2014. április 8.)[6] kerültek megállapításra. Mindez azt jelenti, hogy *2012-től kezdve* a vallásszabadságra és az egyházalapításra vonatkozóan alapjogot sértő szabályokat alkalmaztak. E tényre mutattak rá a 2012-ben és 2013-ban született dokumentumok: a Velencei Bizottság véleménye az Ehtv.-ről,[7] illetve az Alaptörvény negyedik módosításáról,[8] valamint az egyes jogvédők[9] és szakértők[10] által írt munkák. A vallásszabadsággal és az egyházalapítással kapcsolatban nem lehet azt mondani, hogy a párbeszéd teljesen eredménytelen lett volna. Annak ellenére, hogy az alkotmánymódosító hatalom a negyedik alkotmánymódosítással kissé átalakított formában az *Alaptörvény részévé tette* az Alkotmánybíróság által kifogásolt, korábban az Átmeneti rendelkezések (Ár.) részét képező egyházalapításra vonatkozó szabályokkal azonos rendelkezéseket, az alany és a jogorvoslat tekintetében – a 6/2013. (III. 1.) AB határozatra is figyelemmel – változtatásokat eszközölt, és amely *változások tovább finomodtak* az ötödik alkotmánymódosítással, illetve az Ehtv. 2013. évi módosításával, ám – mint ahogyan az kiderül – a *kívánt eredményt nem érték el*.[11]

A továbbiakban érdemes *kronológiai sorrendben* haladni, és az egymásra hatásokat, illetve a vallásszabadság egyes tartalmi elemeinek, alkotmányi tartalmának a változásait így bemutatni

---

[6] A döntés kritikus elemzését l. Schanda Balázs: Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme? Néhány megjegyzés a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Mások v. Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítélethez, elérhető http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2014/2014-07_Schanda.pdf, illetve pusztán leíró összefoglalását l. Zeller Judit: Magyar kisegyházak a strasbourgi bíróság előtt – az egyházalapítás szabályainak értékelése. Közjogi Szemle 2014. 2. sz. 66-67. o.

[7] Opinion 664/2012, CDL(2012)010 - Opinion on Act CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary (2012. március 8)

[8] Opinion 720/2013, CDL-AD(2013)012 - Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary (2013. június 17). A Kormány készített egy rövidebb magyarázatot 2013 márciusában: Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical note [CD-Ref(2013)014, a továbbiakban „technikai megjegyzések"], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e, illetve ugyanazon év áprilisában elkészítette ennek a bővített változatát: Background document on Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)019, a továbbiakban „háttérdokumentum"], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29019-e. A Velencei Bizottság véleményére a kormány válasza elérhető itt: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29034-e, Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)034; 2013. június 14, a továbbiakban „Megjegyzések"].

[9] Main concerns regarding the 4th Amendment to the Fundamental Law of Hungary (2013. február 26), elérhető itt: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf (a továbbiakban Main concerns), 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: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), elérhető: http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf (a továbbiakban Amicus Brief). Mindkét anyag utal a 6/2013. (II. 23.) AB határozatra és a Velencei Bizottság 664/2012 véleményére.

[10] A negyedik módosításról készült egy másik szakvélemény is, amelyet Martonyi János külügyminiszter kérésére készített Francis Delpérée, Pierre Delvolvé, Eivind Smith, http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf vagy Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac, Budapest 2014. 141-224. o.

[11] Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulásáról röviden és összefoglalóan l. Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA *LAW Working Papers 2014/4,* jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_44_Schweitzer.pdf, Antalóczy Péter: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/28, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_28_Antaloczy.pdf, Szathmáry Béla: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/11, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf, Mink Júlia: A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán. A Magyar Keresztény Mennonita Egyház kontra Magyarország ügy. Fundamentum 2014. 3.sz.

abban az összefüggésben, amely az Ár.-t alkotmányi szintűnek fogadja el.[12] A kronológia követése azt is eredményezi majd, hogy az Alaptörvény szövegét és annak változásait, illetve az alkotmányi tartalmakat kibontó törvényi szabályokat adott időperiódusban lehet értelmezni. Részletesebb felosztást követve négy vizsgálható időszakot különböztethetünk meg – i) 2012. január 1. – 2012. december 29. (Ár. megsemmisítése); ii) 2012. december 29. – 2013. április 1. (negyedik módosítás hatályba lépése); iii) 2013. április 1. – 2013. október 1. (ötödik módosítás hatályba lépése), iv) 2013. október 1-jétől számított időszak – ezek azonban az alkotmányi tartalom értelmezése szempontjából mégis két fő csoportba oszthatóak az Alaptörvény negyedik módosítása és a két meghatározó AB határozat [6/2013. (III. 1.) AB határozat és a 27/2014. (VII. 23.) AB határozat] mentén. Ezeket a határozatokat retrospektív szemlélettel segítségül lehet hívni az Alaptörvény eredeti és az ötödik módosítással megváltoztatott VII. cikke értelmezéséhez.

I. Párbeszéd a lelkiismereti és vallásszabadságról az Alaptörvény eredeti szövege és az Ár. alapján

1. Alaptörvény

Az *Alaptörvény* VII. cikke[13] a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog tartalmi elemeit, illetve a szabályozási szintet – az Alkotmányhoz[14] hasonló módon – határozza meg.[15] Az alkotmányi szabályoktól való eltérést lényegében a különvált működés és a közösségi célok érdekében való együttműködés jelenti.[16] Ezek a megfogalmazások azonban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alkotmányi szintre emelései,[17] azaz ilyen értelemben az alaptörvényi szöveg folytonosságot mutat a korábbi alkotmánnyal és alkotmánybírósági gyakorlattal, különösen a 4/1993. (II. 12.) és a 8/1993. (II. 27.) AB határozatokban foglaltakkal, azzal azonban, hogy az eltérő fogalmazás és a közösségi célok érdekében való

[12] Erről l. bővebben az ötödik fejezetet.

[13] VII. cikk (1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. (2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. (3) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Mindezeken túl a Nemzeti Hitvallás is tartalmaz vonatkozó megállapításokat: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette", továbbá „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait".

[14] 60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. (2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa, vagy taníthassa. (3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. (4) A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[15] A VII. cikkhez fűzött indokolás értékelhetetlen, mert pusztán a normaszöveget ismétli meg, egyéb magyarázatot nem ad.

[16] Jakab András szerint e cikk az Alkotmány 60. §-ának utódja, és az eltérés csak „kodifikációs pontosítás", az „elválasztva" és a „különváltan" kifejezés jogilag ugyanazt jelenti, retorikai különbség figyelhető csak meg köztük. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg Orac, Budapest 2011. 211. o. A 6/2013. (II. 23.) AB határozatában az Alkotmánybíróság ennél cizelláltabban fogta fel az Alaptörvényben foglalt új szöveget és az alkotmányi rendelkezés kapcsolatát. L. erről a II. pontban.

[17] „Az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyházak kapcsolatára vonatkozó korábbi értelmezését tartotta fenn az Alaptörvény, amikor kifejezetten is rögzítette, hogy a különvált működés mellett »az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal«." 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013. 194. 244. [151].

együttműködés ilyen formában történő alaptörvényi nevesítése pontosabban körülhatárolja és eltérő tartalommal ruházza fel a jogalkotói mozgásteret.[18]

2. Átmeneti rendelkezések

Az *Ár.-t* 2011. december 31-én fogadták el. Az *eredeti* dokumentum, amelyet 2011. november 20-án nyújtottak be, *nem tartalmazott* szabályt az egyházalapításra. Az ezzel kapcsolatos 21. cikk az Alkotmányügyi Bizottság javaslatára *került be a szövegbe 2011. december 19-én*,[19] amit 2011. december 23-án szavaztak meg. A módosítás ténye és időpontja biztosan nem véletlen, így emiatt is *aggasztó* – de a közjogi folyamatokba illeszkedő[20] –, hogy annak ellenére szavaztak róla, hogy az Alkotmánybíróság az Ehtv1.-gyel foglalkozó határozatában utalt arra: az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az Országgyűlés általi mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás önmagában is bizonytalanságot hordoz, illetve a normavilágosság hiánya miatt a lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelmét eredményezi.[21] Talán ez is hozzájárult ahhoz, hogy az Ár. 21. cikke (1) bekezdésének a tartalma az alábbi lett:

> 21. cikk (1) Az Országgyűlés az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat meghatározó sarkalatos törvényben megállapítja az elismert egyházakat, valamint meghatározza a további elismert egyházként való elismerés feltételeit. Sarkalatos törvény előírhatja, hogy az egyházként való elismeréshez meghatározott idejű működés, meghatározott taglétszám, a történelmi hagyományok és a társadalmi támogatottság figyelembevétele szükséges.

Figyelemmel az *Ár.* alkotmányos rendszerben az alkotmányozó akarata szerint elfoglalt helyére,[22] a 21. cikk az *Alaptörvény* VII. cikk (3) bekezdésének a *pontosítása*, mivel meghatározza, hogy a sarkalatos törvény milyen szabályozási tartalommal rendelkezhet. Véleményem szerint az alkotmánybírósági határozatra adott *reakció gyanúját* a szöveg kijelentő módban történő megfogalmazása is erősíti, azaz a szabályozási tartalom kötelező előírása: „megállapítja", „meghatározza". Mindennek az lehetett az indoka, hogy az akkor már elfogadott Ehtv. (2011. évi CCVI. törvény) érdemben ugyanazokat a rendelkezéseket tartalmazta, amelyeket az Alkotmánybíróság által megsemmisített elődje,[23] és az ilyen alkotmányi szintű szabállyal ki lehetett vonni a lényeges politikai akaratot az alkotmánybírósági felülvizsgálat hatálya alól. Mindazonáltal a *45/2012. (XII. 29.) AB határozatig* (Ár.-ABH) a vallásszabadság közösségi gyakorlásának, illetve az állam és az egyház közötti viszonynak az *alkotmányi kereteit* az Alaptörvény VI. cikke, továbbá az Ár. 21. cikke határolta körül, amely keretek között az Ehtv. egyházalapításra vonatkozó szabályai nem feltétlenül voltak alaptörvény-ellenesek. Ez ugyanakkor *nem zárja ki* azt, hogy mind az alkotmányi, mind a törvényi szöveg ne ütközött volna az EJEE-be, illetve, hogy ne lettek volna ellentétesek a korábbi alkotmányos gyakorlattal. Az Ár. sajátosságának eltérő

[18] Vö. a 6/2013. (II. 23.) AB határozattal, ABH 2013. 194.
[19] L. T/5005/57. Az indokolás – figyelemmel az indokolás szerepére és funkciójára – itt és értelmezhetetlen: „[a] módosító javaslat az egyházként, illetve nemzetiségként való elismerés fő elemeinek rögzítésére irányul". Egyezően l. még Schweitzer: Az egyházak, vallásfelekezetek… 253. o.
[20] L. az ötödik és a hatodik fejezetet, illetve Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország – megtépázott jogvédelem. Scolar Kiadó, 2014.
[21] 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 440. 462-463.
[22] L. az ötödik fejezetet.
[23] A jogalkotói szándék felderítését itt sem segíti az indokolás: „Az egyházként, illetve nemzetiségként való elismerés feltételeinek rögzítésére irányul."

értelmezése[24] és az a tény, hogy az Ehtv. alkotmányossági vizsgálatakor az Ár. már nem volt hatályban, azzal az eredménnyel járt, hogy a *6/2013. (III. 1.) AB határozatban* értelemszerűen fel sem merült az Ár. szabályainak értelmezése és értékelése.

Az *Ehtv*. egyházalapításra vonatkozó szabályai kialakítása és elfogadása az *alkotmányi keretek együttes módosításával* járt, azaz az alkotmányi keret (az Alaptörvény VII. cikke és az Ár. 21. cikke együttesen) a szabályozási tartalom köré épült, és nem annak a határait jelölte ki.[25] *Mindkét „új" törvényről* többen írtak már,[26] ezért itt csak utalásszerűen foglalom össze azok „újításait".

3. A törvényi szabályok

3.1. A *2011. évi C. törvény* elfogadását – bevallottan[27] – a „bizniszegyházak" és az egyházak nagy száma ellen való fellépés váltotta ki annak ellenére, hogy a joggal való visszaélést és a jogszabályba ütköző magatartásokat az 1990. évi IV. törvény eszközeivel is lehetett volna kezelni.[28] A megoldást a jogalkotó abban találta meg, hogy „egyetlen tollvonással megszüntette több száz vallási közösség eddig élvezett egyházi státuszát, rájuk sütve egyúttal a bizniszegyház szégyenbélyegét".[29] Tette mindezt úgy, hogy nem állt rendelkezésére egyetlen, például joggal való visszaélést megállapító jogerős bírói ítélet sem.[30] A törvényi szabályozás hatására 2011-ben több mint 300 közösséget fosztottak meg a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (Ltv.) alapján szerzett statusuktól, de visszaélések miatt nem indult egyetlen eljárás sem.[31]
Az Ehtv1. az egyházak *nyilvántartásba vételének* szabályain változtatott jelentősen. A törvény mellékletében felsorolt egyházak elismert egyházként automatikusan miniszteri nyilvántartásba vételre kerültek. A többi, korábban egyházként működő vallási közösség e státusát elvesztette, és egyházi jogállást csak akkor nyerhettek, ha a törvény feltételeinek megfelelnek, kérelmet nyújtanak be a miniszterhez, és az országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatát megszerzik. A korábbi bírósági nyilvántartásban vételt[32] tehát felváltotta a kérelem alapján induló, parlamenti szavazással végződő, érdemi nyilvántartásba vételi eljárás. Mindennek az *eredménye*: i) a törvény erejénél fogva elismert egyházak, ii) olyan vallási közösségek, amelyek korábbi jogszerűen megszerzett egyházi jogi státusa megszűnt a törvény erejénél fogva, ezek egyesületként működhetnek tovább, de erről 2011. december 31-ig nyilatkozni kellett, iii) jogutód nélkül megszűnt szervezeteket.[33] Az egyesületek között lehettek olyan vallási közösségek, amelyeknek az Országgyűlés a törvényi

[24] Vö. a 45/2012. (XII. 29.) AB határozattal, ABH 2012. 347.
[25] Ez sem volt különlegesség abban az időszakban. L. a hatodik fejezetet.
[26] L. a 2., 5. és a 11. lábjegyzetben foglalt hivatkozásokat.
[27] Szászfalvi László államtitkárt, Lukács Tamást, Semjén Zsoltot és Harrach Pétert idézi Schweitzer: Az egyházak, vallásfelekezetek… 246. és 247. o.
[28] Vö. a 6/2013. (III. 1) AB határozattal, ABH 2013. 194., 249. [147], illetve Schweitzer és Szathmáry 11. lábjegyzetben hivatkozott munkáival.
[29] Schweitzer: Az egyházak, vallásfelekezetek… 247. o.
[30] Mivel ezt a szabályozási megoldás az Ehtv. is fenntartotta, az igazolhatóság e hiányát az EJEB a Magyarországot elmarasztaló döntésében is értékelte. Erről l. az V.4. pontban.
[31] L. Schweitzer: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 3. o., Szathmáry: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása, Main Concerns.
[32] Ennek megreformálására vonatkozóan is voltak elképzelések, de ezek is a bírósági szervezetrendszeren belül képzelték el az egyházak nyilvántartásba vételét. Legutóbb l. Ádám: Vallás, vallásszabadság… 21. o., Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, Budapest 2003.
[33] Ez akkor következett be, ha azok az elismerési eljárást nem indították meg, vagy a külön törvény szerinti nyilvántartásba vételükhöz szükséges adatokat nem jelentették be, és a továbbműködésükről nemlegesen nyilatkoztak.

feltételek fennállása miatt később meg(vissza)adta az egyházi státust, illetve olyanok, amelyek nem tudtak megfelelni a törvényi feltételeknek. Lehettek olyanok is, akik az Ehtv1. szabályai szerint nem kezdtek eljárási cselekménybe, amire a törvény 2011. év végéig adott lehetőséget, de amit az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozata, majd az Országgyűlés a határozatra adott egyfajta reakcióként – az Ehtv1. hatályon kívül helyezésével – lényegében december 20-ig „lerövidített". Ezeknek az Ltv. szerinti egyházaknak, amelyek tehát korábban (az Alkotmánybíróság által jogbiztonságot sértőnek talált törvényi szabályok alapján) nem nyújtottak be egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelmet, az Ehtv. kihirdetését követően – a törvény ilyen szabálya hiányában – már nem volt lehetőségük arra, hogy az alapján úgy kezdeményezzék az egyházi elismerésüket, hogy elkerüljék az egyesületté minősítést, azaz az egyházi jogállásuk elvesztését.[34]

Az *egyház nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet* akkor nyújthatták be, ha az egyesület elsődlegesen vallási tevékenységet végez, tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik, legalább húsz éve, szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon, az alapszabályát, létesítő okiratát, belső törvényét, szervezeti és működési szabályzatát vagy azoknak megfelelő más szabályzatot elfogadta, a szervezet az ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte, tagjai nyilatkoztak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát. Mellékelni kellett továbbá: a tanításának lényegét tartalmazó hitvallását, vagy legfőbb vallási tanainak összefoglalását, illetve legalább ezer természetes személy tag nevét, magyarországi lakóhelyét, aláírását tartalmazó aláírási ívet is. E feltételek teljesítése esetén sem volt bejegyezhető azonban egyházként olyan közösség, amellyel szemben működése során az illetékes állami szerv nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg. A miniszter a benyújtó egyház kérelmének Országgyűlés elé terjesztését megelőzően szakértőt rendelhetett ki a törvényben foglalt vallási tevékenységgel kapcsolatos feltételek fennállása megállapításának tisztázására. Az egyház nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a bejegyzési kérelem egy éven belül ismételten nem volt előterjeszthető.

A törvény definiálta a *vallási tevékenység* fogalmát,[35] és felsorolta az ide nem tartozó tevékenységeket is, illetve az egyház[36] elnevezést csak azoknak a szervezeteknek engedte meg, amelyek a törvény alapján nyilvántartása kerültek.

3.2. Az *új Ehtv*. a korábbi szabályozás koncepcionális elemein és az indokoltságán lényegében nem változtatott, viszont alkotmányi alapként segítségül kapta az Ár. 21. cikkét, és ennek megfelelően az egyház fogalma már tartalmazta az Országgyűlés általi elismertséget, mint definíciós elemet.[37]

---

[34] L. a 27/2014. (VII. 23.) AB határozatban, ABH 2014. 786.

[35] E törvény alkalmazásában vallási tevékenység olyan világnézethez kapcsolódó tevékenység, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére irányulnak, valamint az erkölcsöt és az emberi méltóságot nem sértő sajátos magatartási követelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.

[36] 7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban: egyház) azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező, autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából működik. E törvény alkalmazása során egyháznak minősülnek a vallásfelekezetek és vallási közösségek is. (4) Az egyház elnevezést csak e törvény szerint nyilvántartásba vett szervezet viselheti. E jogszabályszerkesztési megoldás önmagában is kétségeket vet fel. A 2013. évi módosítás viszont koncepcionálisan is változtat majd ezen.

[37] 7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik. Vö. a 35. lábjegyzetben írt jogszabályi szöveggel.

Az Ehtv. változatlanul a 2011. évi C. törvény *melléklete* által felsorolt 14 vallási közösséget ismerte el törvény erejénél fogva egyháznak, míg a többi (1990. IV. törvény alapján egyháznak minősülő vallási közösség) ex lege 2012. január 1-i hatállyal egyesületnek minősült. Ezek a vallási közösségek tehát a korábban szerzett és jogszerűen gyakorolt státusukat mindenféle érdemi indokolás nélkül elveszítették. A mellékletet eddig egyszer bővítették ki. A 2012. évi VII. törvényt,[38] amely *13 új egyházat* ismert el, az Emberi Jogi Bizottság 2011. február 10-én nyújtotta be,[39] Országgyűlés a 2012. február 27-i ülésnapján fogadta el, és 2012. március elsején lépett hatályba.[40] A *TASZ* megállapította, hogy a *jelentkezők száma ötször annyi* volt, közülük jó páran meg is feleltek a törvényi feltételeknek, elismerésük azonban elmaradt.[41] Az elutasításhoz a parlament *érdemi indoklást nem* fűzött.[42]
Az Ehtv.-ben valamelyest megváltoztak az egyházként való *elismerésre vonatkozó szabályok*:
i) Az „alapcélként" vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerését legalább ezer fő aláírásával a népi kezdeményezésre irányadó szabályok alkalmazásával az Országgyűlésnél lehet kezdeményezni.
ii) Az elismerés előfeltétele: az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület húszéves hazai működésén kívül már a legalább százéves nemzetközi működés megléte is elegendő a kezdeményezéshez.[43] Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága a népi kezdeményezés alapján a vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerésére törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé.
iii) Arról, hogy az egyesület alapcélként vallási tevékenységet végez-e, tanításának lényegét tartalmazó hitvallással és rítussal rendelkezik-e, legalább száz éve nemzetközi szinten vagy legalább húsz éve szervezett formában egyesületként, vagy az 1990. évi IV. törvény alapján egyházként működik-e hazánkban, az Országgyűlés illetékes bizottsága az MTA elnökének az állásfoglalását kéri.

---

[38] A 2012. évi VII. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról.

[39] Az indokolás – a többi fentebb említett indokoláshoz képest – impresszív: megismerhető belőle a módosítás indoka és célja, bár az részben csak az Ehtv. vonatkozó szabályának az ismertetése. Az általános indokolás utal a körülményekre: az Ehtv. kimondja, hogy 2011. december 20-áig (a 2011 . évi C. törvény hatályvesztéséig) e törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a felelős miniszterhez kérelmet benyújtó egyház az Ehtv. szerinti elismeréséről az Országgyűlés – a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásának kivételével – az Ehtv. 14. § (3)-(5) bekezdése szerinti eljárás keretében 2012. február 29-éig dönt. A miniszterhez a beadványt 2011. december 20-áig nyújtották be az egyházak, akiknek az Ehtv. által az egyházkénti elismerésre meghatározott feltételeknek való megfelelését az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága megvizsgálta és a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalásának ismeretében további 13 egyház elismerésére vonatkozó törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. A részletes indokolás is informatív, két részben indokolja a kérelmek elfogadását: nemzetközileg is jelentős protestáns egyházak, amelyek legalább 20 éve szervezett formában működnek Magyarországon, és világvallások hazai képviselői.

[40] A kihirdetés napja: 2012. február 29.

[41] L. a 8/2012. (II. 29.) OGY határozatot, amely az alkotmányjogi panaszt benyújtók hivatkozási alapja lett. Ezek eredményeként született a 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

[42] Hegyi Szabolcs: Leviatán elszabadul. http://ataszjelenti.blog.hu/2013/09/30/leviatan_elszabadul, l. továbbá a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot.

[43] Az egyesület akkor ismerhető el egyházként, ha a) alapcélként vallási tevékenységet végez, b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van, c) legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon, amely húszéves időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként való működés is, d) alapszabályát, létesítő okiratát, belső egyházi szabályát elfogadta, e) ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte, f) képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát, és g) az egyesülettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel, h) tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot.

Amennyiben az Országgyűlés nem támogatja a vallási tevékenységet végző egyesület egyházként történő elismerését, az erről szóló döntést *országgyűlési határozatban* teszik közzé. A közzétételtől számított egy éven belül azonban nem kerülhet sor az egyházként történő népi kezdeményezés megismétlésére.
Az *Ehtv. főszabályként ismerte* i) az *elismert egyházakat,* amelyeket a melléklet tartalmazott, illetve ii) az *egyesületeket*, amely jogi formába a törvény hatályba lépésétől kezdve az összes többi, Ltv. által egyháznak minősített szervezet tartozott.[44]
Az Ehtv.-ben el nem ismert vallási közösségekre vonatkozóan a következő *átmeneti* szabályokat alkalmazta az Ehtv. 2012. augusztus 31-ig.
i) Ha az egyház még a korábbi Ehtv. szabályai alapján kezdeményezte az elismerési eljárást, akkor az esetükben az Országgyűlés 2012. február 29-éig dönt. (Ennek lett az eredménye a 2012. évi VII. törvény.) Ha az Országgyűlés a kezdeményezést elutasítja, az egyház 2012. március 1-jétől egyesületnek minősül, és az egyesületre vonatkozó szabályok szerint változásbejegyzési eljárást kellett indítania.
ii) Ha elismerési eljárást nem indított, akkor 2012. február 29-éig nyilatkoznia kellett továbbműködési szándékának hiányáról vagy – továbbműködési szándék esetén – az egyesületre vonatkozó szabályok szerint változásbejegyzési eljárást kellett indítania.[45]
iii) Az elutasított és a továbbműködési szándékról nyilatkozott egyházak tekintetében az „egyesületté válás" eljárási cselekményeire az Ehtv. eltérő határidőket állapított meg, azzal, hogy ezekre az átalakulásokra vonatkozó végleges határidő 2012. augusztus 31.
iv) Az Ehtv. 2012. szeptember 1-jétől a két csoportra nézve az egyesületként való nyilvántartásba vétel tekintetében azonos szabályokat fogalmazott meg.
v) Fontos az is, hogy az Ehtv.1. 2011. december 20-án vesztette hatályát, az Ehtv. azonban csak ezt követően, 2011. december 31-én került kihirdetésre, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.

4. A törvényi szabályozást érintő kritikák

A *kritikákat* – a jogtudomány képviselőin túl – egyrészt a *Velencei Bizottság* 664/2012. sz. Véleménye (*2012. március 19.*),[46] másrészt az Ehvt. esetében lényegében az alkotmányjogi panaszok és az alapvető jogok biztosa által benyújtott utólagos normakontroll indítványok, és az ezek nyomán elfogadott *6/2013. (III. 1.) AB határozat* foglalja össze. Annak ellenére, hogy vannak azonosságok az egyes szervezetek és szerzők felvetéseiben, az eltérő szerepük és az alkalmazott megközelítésük miatt mégis érdemes azokat külön-külön bemutatni.

4.1. A *szakirodalmi kritikák* – főként az Ehtv1.-gyel kapcsolatban – az alábbiakban összegezhetőek,[47] de a jelzett problémák a koncepcionális változatlanság miatt az Ehtv.-vel szemben is joggal felvethetőek.
i) A korábban nyilvántartásba vett egyházak *egyenjogúságát* sérti az elismert egyházak ex lege privilegizálása. Ez – és a nyilvántartásba vételi eljárás – felveti továbbá a hatalmi ágak *elválasztása* elvének és az állam világnézeti *semlegessége* elvének a sérelmét.

[44] A vallási egyesületről mint sajátos civil szervezetről és a szabályozás hiányosságairól l. Schanda Balázs: A vallási egyesület mint a közösségi vallásgyakorlás kerete. Magyar Jog 2013. 5. sz. 272., 274. o.
[45] Erre a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény meghatározott szabályait kellett alkalmazni.
[46] CDL-AD(2012)004, Opinion 664/2012 on Avt CCVI of 2011 on the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary (adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2012). A továbbiakban a Velencei Bizottság Véleménye.
[47] Főként a 2. és a 11. lábjegyzetben jelölt munkákra alapozva.

ii) Az *egyházi elnevezés* használatának monopolizálása felveti a vallási közösségek önazonossághoz való jogának sérelmét.
iii) A törvény *nem* biztosít *jogorvoslathoz való jogot* egyik negatív döntés esetében sem, azaz sem a miniszter döntése ellen nem lehet jogorvoslattal élni amiatt, hogy a kérelmet nem terjeszti az Országgyűlés elé, sem az Országgyűlés kétharmados döntése ellen nem biztosított a jogorvoslat. Sőt, az elutasítás esetében egy éven keresztül nem lehet ismételt kérelmet benyújtani.
iv) Aggályos az is, hogy a törvényhozó hatalom definiálja a *vallási tevékenység fogalmát*, mivel azt szerencsésebb a vallási közösségek meghatározására bízni, mert az állam általi definiálás „nemcsak az állam és az egyház elválasztásának, hanem az állam világnézeti semlegességének az alapelvét is feszegeti".[48] Ugyanakkor – véleményem szerint – nem emelhető kifogás a negatív meghatározással szemben.

4.2. Az alapvető jogok biztosa szerint az Ehtv. szabályozása *sérti a tisztességes eljáráshoz* és a *jogorvoslathoz való jogot*, illetve a *hatalommegosztás elvébe* ütközik. A panaszosok – 2012. tavaszán és nyarán – amiatt fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert az Országgyűlés érdemi indokolás nélkül megtagadta az elismerésüket, ami következtében elvesztették az addig őket megillető egyházi jogállást, ez pedig sérti a vallásszabadsághoz való jogot, az egyesüléshez való jogot, a jogorvoslathoz való jogot, a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve hátrányos megkülönböztetésben részesültek.[49] Sérelmezték, hogy az Ehtv. mellékletét módosító 2012. évi VII. törvény bizottsági vitájában az MTA elnöke nem nyilatkozott az előírt feltételekre vonatkozó megfelelőségről, a 67 vallási közösség egyházzá minősítését elutasító határozatban pedig – mivel nem volt az Ehtv.-ben erre vonatkozó szabály – nem kaptak indokolást arra nézve, hogy miért nem feleltek meg a feltételeknek. Jelezték, hogy az elismerési eljárás Országgyűléshez telepítése felveti a politikai mérlegelés lehetőségét, sérti a különvált működést, a hatalommegosztás elvét. Ugyancsak sérelmesnek találták, hogy a jogi szabályozás nem tartalmaz sem jogorvoslati lehetőséget az elutasító döntés és a döntés elmaradása esetén, sem határidőt a bizottsági javaslattételre, illetve az országgyűlés döntésére vonatkozóan.
Az *Alkotmánybíróság* a döntést azonban csak *2013. február 29-én* hozta meg.[50] Néhány *panaszos* a beadványában már jelezte, hogy az *EJEB-hez fordultak* azzal az indokkal, hogy a de-regisztráció és a re-regisztráció a vallásszabadsághoz és az egyesüléshez való joguk sérelmét jelentette és *diszkriminatív* volt, illetve az alkalmazott eljárás *nem* volt *tisztességes* és *nem* volt lehetőség *hatékony jogorvoslat* igénybe vételére. Néhány panaszos sérelmezte azt is, hogy az egyházi státus elvesztése miatt állami támogatásoktól is elesnek, és ez sérti a *tulajdonhoz való jogukat*.[51]

4.3. A *Velencei Bizottság* Véleményében (2012 márciusában) – támaszkodva az EJEB számos vallásszabadságra és egyházakra vonatkozó döntésére, illetve az OSCE/ODIHR-Venice Commission Guideline-ra[52] – az Ehtv.-ről az alábbiakat állapította meg: a törvény liberális és nagyvonalú keretszabályozást nyújt a vallásszabadság számára, azonban van több olyan

[48] Schweitzer: Az egyházak, vallásfelekezetek… 251. o., Schweitzer: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 5. o, aki javasolja a definíció elhagyását.
[49] Felhívták továbbá a jogbiztonság, a kellő időre vonatkozó elv sérelmét, hivatkoztak közjogi érvénytelenségre is.
[50] L. a II. pontban.
[51] L. bővebben az V.4. pontban.
[52] OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines for legislative reviews of laws affecting religion or belief, CDL-AD(2004)028, adopted by the Venice Commission (Venice, 18-19 June 2004).

rendelkezése, amelyek problematikusak, és nem érik el a nemzetközi standardokat.[53] Részleteiben ilyennek minősülnek az alábbiak.

i) Egyezménybe ütközik az egyház (egyházként nevesített vallási közösség) alapításához megkövetelt *parlamenti elismerés* [(Ehtv. 7. § (1) bekezdés]. A Velencei Bizottság szerint ez az Alaptörvénybe is ütközik (VII. cikk), de ez – az akkor még hatályban levő Ár. fényében – nem volt támogatható álláspont. Mindazonáltal világos, hogy a vallásszabadságra vonatkozó alkotmányi rendelkezések nem érik el a nemzetközi standardot.

ii) Az *elismerési eljárás* több ok miatt is aggályos. Nincsenek a törvényben olyan eljárási garanciák, amelyek a semleges és pártatlan elismerési eljárást biztosítanák;[54] nem állnak rendelkezésre kritériumok arra nézve, hogy mi alapján dönt a parlamenti bizottság;[55] az MTA elnöke nem adott az Ehtv. szerinti véleményt az elismerési eljárásokban; az eljárás teljes egészében a parlament kezében van, aminek a döntése, a dolgok természetéből fakadóan politikai jellegű, illetve a többség változása miatt feltehető, hogy pusztán politikai akaratból új egyházak ismerhetőek el, és már elismert egyházaktól vehető el az egyházi státus, ami a jogbiztonságra és a vallási közösségek magabiztosságára potenciálisan káros hatással lehet; az elismerési eljárás nem felel meg a tisztességes eljárás követelményeinek, mivel az alkalmazott kritériumok nem világosak, az eljárás egyáltalán nem átlátható, a parlament indokai nem nyilvánosak és nem megalapozottak. A javaslat a tisztességes eljárás elemeinek, a semleges és pártatlan kritériumoknak, illetve az eljárási garanciáknak a bevezetését tartalmazza.

iii) Nemzetközi standardokba ütközik, hogy az elutasító döntés esetén *egy évet kell várni* a kérelem újbóli benyújtásával.

iv) A 100 éves nemzetközi vagy 20 éves haza *működés* – mint feltétel – előírása túlzó mind a jogi személyiség elnyerése, mind az egyházaknak adott egyéb privilégiumok szempontjából.

v) A hatóságnak széles *diszkrecionális jogkört ad* (és így az előreláthatóság problémája merül fel) annak a feltételnek a megítélésénél, hogy a szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát, illetve, hogy tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot. A Bizottság azoknak a jogszabályoknak a pontosabb meghatározását javasolja, amelyeknek a kérelmet benyújtó szervezetnek meg kell felelnie.

vi) Az, hogy az egyesülettel szemben – működése során – *nemzetbiztonsági kockázat* nem merülhet fel, az EJEE alapján nem legitim indoka a vallásszabadság korlátozásának.[56] Emiatt e kitétel törlését ajánlották.

vii) A *hatékony jogorvoslat* nem biztosított. A Velencei Bizottságot a budapesti látogatásakor arról tájékoztatták, hogy valószínűleg az alkotmányjogi panasz lehetősége kerül majd bevezetésre jogorvoslatként.[57] A Bizottság véleménye szerint azonban ez nem minősülhet hatékonynak, mivel nincsen meg a rendes bírósági út igénybe vételének lehetősége.

viii) Az egyházi jogi státus megszüntetése, a *deregisztráció* a vallásszabadság korlátozása, és a Velencei Bizottság szerint az egyházi jogi státust élvező szervezetek deregisztrációja nem

---

[53] A Velencei Bizottságot a Kormány arról tájékoztatta, hogy módosításokat kíván benyújtani a törvényhez, ami csak 2013-ban történt meg az Ehtv.-nek az Alaptörvény negyedik módosítása okán történő megváltoztatása miatt. Vö. a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvénnyel (Ehtvmód.).

[54] Vö. ECtHR, Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova, para. 116. Erre hivatkozik is a Bíróság a Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyben, para 76.

[55] A Velencei Bizottság az Ehtv. mellékletének 2012-es módosításával kapcsolatban kifogásolta e kritériumok hiányát, illetve annak az időnek a rövidségét, amely alatt a bizottság döntött a kérelmekről. A benyújtás: 2012. február 10, elfogadás: 2012. február 27.

[56] ECtHR Manoussakis and Others v. Greece, judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, at para. 40., ECtHR Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no 30985/96, judgment of 26 October 2000, para. 78.

[57] Erre azonban csak egy évvel később, az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosítások során kerül sor 2013. augusztus 1-i hatállyal. Vö. az Ehtvmóddal.

tekinthető a nemzetközi standardok szerinti szükségesnek és arányosnak, vagy olyannak, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.[58] A javaslat szerint ezt a szabályt hatályon kívül kellene helyezni.

ix) Az Országgyűlés által *elismert egyházak különleges bánásmódot* élveznek több területen, mivel az Ehtv. sajátos jogokat és kedvezményeket biztosít a számukra. Ha azonban az állam ilyen privilégiumokat ad a speciális státussal rendelkező vallási közösségeknek, akkor olyan jogi keretet is kell teremtenie, amely minden vallási közösségnek lehetőséget ad arra, hogy e státust megszerezhesse, és a kritériumokat nem szabad hátrányos megkülönböztetést alapul véve alkalmazni.[59] A Velencei Bizottság szerint ugyanakkor az egyesületté minősített vallási közösségek a korlátozott státusuk miatt nem élvezhetik a vallásszabadsághoz való jogot hatékonyan és a valóságban,[60] e jog élvezete az esetükben pusztán elméleti és illuzórikus. A Bizottság azt javasolja, hogy a parlament objektív és ésszerű indokolást adjon abban a tekintetben, hogy az egyes jogokat és juttatásokat miért csak az elismert egyházaknak adja meg, és azok miért nem juttathatóak más vallási szervezeteknek is.

A Velencei Bizottság szerint *nem sérti a nemzetközi standardokat* a következő. Az a követelmény, hogy 1000 egyén írja alá a kérelmet, mivel ez nem minősül túlzott elvárásnak egy nagyjából 10 millió lélekszámú államban, feltéve, ha a jogi személyiség megszerzése egyik vallási csoport számára sem bizonyul lehetetlennek.[61] A Velencei Bizottság a jogi személyiség megszerzését tartja fontosnak, és mindenképpen biztosítandónak, ami azonban nem feltétlenül azonos az egyházi jogállással. A magyar szabályozás alapján az el nem ismert volt egyházak 2012. január elsejétől egyesületként, azaz jogi személyként működnek tovább, kivéve, ha a változásbejegyzési eljárást nem indítják meg, nem nyilatkoznak továbbműködési szándékukról. *Főszabályként* tehát *nincsen szó* a jogi személyiség elvesztéséről, hanem *inkább arról*, hogy olyan többletcselekményt követel a jogszabály egy már meglévő jog továbbgyakorlására, amelynek nincsen kellően alátámasztott indoka. Az Alkotmánybíróság sem azt vizsgálta, hogy a jogi személyiség megszerzése, hanem, hogy az egyházi jogi személy státus megszerzése alanyi jog-e abban az esetben, ha a törvényben előírtak megvalósulnak. Az EJEB is az egyházi jogállásra, és nem a jogi személyiségre koncentrált.

5. Az Alaptörvény VII. cikkének tartalma

Az *Alaptörvény VII. cikkének tartalma* tehát *2012 év végéig*, a 45/2012. (XII. 19.) AB határozat közzétételéig – amely az Ár. nem átmeneti rendelkezéseit hatályon kívül helyezte – a következőképpen alakult.

Figyelemmel arra, hogy a VII. cikk (1) bekezdése az Alkotmány 60. §-ának megfelelő szöveget tartalmaz, *irányadónak kellene tekinteni* a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot [4/1993. (II. 12.) AB határozat, 8/1993. (II. 27.) AB határozat], de ezt az értelmezési keretet „*módosította"* a (2) bekezdés és az Ár. 21. cikke.

i) Az állam és az egyházak *különváltan működnek*, és az egyházak önállóak, de *csak annyiban, amennyiben* az Országgyűlés, azaz a politikai döntéshozó azt megengedi. A szöveg alapján ugyanis az állam és az egyház el- vagy különválasztásának, azaz a szekularizált és a semleges, nem elkötelezett államnak az elve csak az általa először önkényesen, majd a

[58] Hasonlóan l. az EJEB álláspontját a Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyben.

[59] Vö. a Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, judgment 31 July 2008, No 40825/98, para. 92. Utóbbira hivatkozik a Bíróság a Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyben született döntésében, para 107.

[60] See ECtHR, Kimlya and Others v. Russia, judgment of 1 October 2009, para. 86, citing Hasan and Chaush v. Bulgaria, para. 62.

[61] Vö. a Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria, judgment 31 July 2008, No 40825/98, para. 79, 98-99.

törvényi szabályok teljesítése esetén elismert egyházak (egyház, vallásfelekezet, vallási közösség) esetén valósul meg. Ez az értelmezés némileg ellentmond az Alaptörvény tervezetéhez fűzött indokolásnak,[62] de ennek indoka a később alkotott Ár.-ral való együtt értelmezés. El kell ismerni ugyanakkor azt is, hogy az Ehtv. a különvált működésre, az egyházak önállóságára vonatkozó szabályt az egyesületek lelkiismereti és vallásszabadság jogára, valamint hitéleti, vallási tevékenységére is alkalmazni rendelte.[63]

ii) Az *egyházként való elismerés feltételeiként* az Országgyűlés több, az Ár.-ban meghatározott szempontot is előírhat, ami lényegében – adott esetben – ténylegesen nem lehetőségként („előírhat") van jelen, hanem kógens szabályként. Figyelembe kell venni ugyanis, hogy e szabályozási koncepció (l. az Ehtv1.-et) előbb készen volt, mint az alkotmányi alap (Ár.). A korábban azonos jogállású vallási közösségek egyenlő kezelése nem követelmény, sőt az alkotmányi alap – hasonlóan a törvényi szabályozásra – nem említ semmilyen eljárási szabályt vagy garanciális rendelkezést, ami viszont az elismerésre vonatkozó döntés önkényes voltára és véglegességére utal. Követelmény azonban az, hogy a jogi személyiség megtartása érdekében olyan többlet eljárási cselekményt kell végeznie a szervezetnek, amelynek nem látszik sem alkotmányos, sem más indoka.

iii) A(z intézményesített) *közösségi vallásgyakorlásnak* az intézményesült egyházon (vallási közösségen) belüli gyakorlásának a *joga* – ami pedig a hitgyakorlás, a hitélet társadalmilag kialakult tipikus intézménye – tehát *nem minden* (addig) magát vallási közösségnek tartó szervezetet illet meg, ezáltal mind a közösségi, mind az egyéni vallásszabadság eltérően érvényesül, ami azt is jelenti, hogy a személyiség integritásához való jog is eltérő módon garantált. A közösségi vallásgyakorlás tehát nem teljesül minden vallási közösség tekintetében, *csak azok esetében, akikről* az állam – vitatható, jogorvoslat nélküli és nem tisztességes eljárásban – úgy gondolja. Ez pedig korlátozhatja a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülését.

iv) A vázolt szabályozási környezetben az *állam* tehát *aktívan beavatkozhat* az egyén és a közösség vallásszabadsághoz való jogába, olyan részletes szabályokat alkothat, amelyek az általa alakított egyébként nem semleges jogrendszerbe illeszkednek.

v) Az állam – legalábbis az elismerési eljárásban – vallásos *hit igazságtartalmáról ítélkezhet,* vagy legalábbis azt megítélheti.

vi) A vallási közösségek számára *nem alkotmányosan biztosítandó jog* a jogorvoslat és a tisztességes eljárás.

II. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat és hatása

1. A döntés

Az Alkotmánybíróság határozata a fenti sérelmeket a normakontroll és az alkotmányjogi panasz eljárásokban értékelte, és megállapította az egyes kifogásolt szabályozási megoldások *alaptörvény-ellenességét* a korábbi joggyakorlata, az Alaptörvény új szövegének alapján módosított gyakorlata, illetve a nemzetközi kötelezettségvállalások és joggyakorlatok, valamint a Velencei Bizottság Véleménye fényében. Az ügyek elbírálásakor az alkotmányi alap csak az Alaptörvény VII. cikke, mivel az Ár. 21. cikkét a vonatkozó alkotmánybírósági határozat ekkor már hatályon kívül helyezte. Mindezek eredményeként a fentiekben leírt, mindenféle alapjogi standard alatt lévő szabályozás – ami tehát érinti a vallásszabadság

[62] Az állam és az egyházak különvált működésének (különállásának) elvét az Alaptörvény a vallás szabadságához kapcsolódóan fogalmazza meg, amely amellett, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciája is. Vö. Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslatnak ehhez a rendelkezéshez fűzött részletes indokolása.

[63] Vö. az Ehtv. 36. § (2) bekezdésével, a 10. §-ával, illetve a 13. (3) bekezdésével.

tartalmát, az állam és egyház el-, továbbá különválasztását, illetve az állam semlegességét – valamelyest orvoslásra került.
Az Alkotmánybíróság ugyanis a *lelkiismereti és vallásszabadság tartalmát* a korábbi gyakorlatának alapul vételével határozta meg; a „különválasztást" és „együttműködést" újonnan – de a korábbi gyakorlatok fényében – értelmezte, és a jogalkotói mozgásteret az alaptörvényi szöveg miatt pontosította, az Alkotmány által biztosítotthoz képest szűkítette. A testület a VII. cikkből és a XV. cikkből[64] eredő *alkotmányos követelményként* határozta meg: az államnak a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV.,[65] illetve XXVIII. cikkének[66] megfelelően, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett kell biztosítania.
Az Alkotmánybíróság 2012. január 1-jére *visszaható hatállyal megsemmisítette* az Ehtv. egyház-definíciójából[67] az „és az Országgyűlés által elismert" szövegrészt, az elismerési eljárás kezdeményezési és országgyűlési eljárási szabályait, a feltételek fennállására vonatkozó igazolási kötelezettségekre és az MTA bevonására vonatkozó szabályokat, az elutasító határozat egy éves halasztó hatályát, illetve azt, hogy csak a mellékletben elismert egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.[68]
Az Alkotmánybíróság *visszaható hatállyal kimondta az alkalmazhatóság tilalmát*, illetve *megsemmisítette* azokat a 2012. január 1. és augusztus 31-e között,[69] illetve 2012. szeptember

---

[64] Az egyenlőséghez való jog és a diszkrimináció tilalma.
[65] XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.
[66] A cikk a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogot biztosítja.
[67] 7. § (1) Az egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező és az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik.
[68] Ehtv. 14. § (1) és (3)-(5) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése. 14. § (1) Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (a továbbiakban: egyesület) egyházként való elismerését az országos népi kezdeményezésben részvételre jogosult, legalább ezer választópolgár aláírásával az országos népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület törvényes képviselője kezdeményezheti. (3) Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság a javaslathoz kapcsolódóan jelzi. (4) A bizottság felhívására az egyesület a (2) bekezdés *a)-f)* pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. A (2) bekezdés *a)-c)* pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri. (5) Ha az Országgyűlés a (3) bekezdés szerinti javaslat alapján valamely egyesület egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni. A közzétételtől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható. 37. § (1) Az e törvény hatálybalépését követően – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – csak a mellékletben meghatározott egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.
[69] Az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenesek voltak, ezért azok hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatóak. A 34. § (2) bekezdés alapján: Az Ehtv1. hatályvesztéséig az Ehtv1.-nek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyház e törvény szerinti elismeréséről az Országgyűlés – a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok kivételével – a 14. § (3)–(5) bekezdése szerinti eljárás keretében 2012. február 29-éig dönt. A (4) bekezdés szerint: Ha az Országgyűlés a (2) bekezdés szerinti elismerést valamely egyház tekintetében elutasítja, az egyház 2012. március 1-jétől az e törvény és más jogszabályok alkalmazásában az (1) bekezdés szerinti szervezetnek minősül, akire a 35-37. §-t kell alkalmazni azzal, hogy *a)* az egyházként való elismerésre a 14. § (5) bekezdése szerinti országgyűlési határozat közzétételétől számított egy év elteltével indított népi kezdeményezés alapján kerülhet sor, *b)* a 35. § (1) bekezdése szerinti eljárási cselekmények megtételére 2012. április 30-áig, a 35. § (2) bekezdése és a 37. § (2) bekezdése szerinti feltételek teljesítésére 2012. augusztus 31-

1-jétől[70] hatályos *átmeneti szabályokat* is, amelyek az el nem ismert egyházak egyesületté minősítésének és alakításának eljárására vonatkoztak. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az el nem ismert egyházak egyesületté minősítésének 2012. január 1. és augusztus 31-e között hatályos szabálya az alkotmányjogi panaszokat benyújtók tekintetében a hatályba lépéstől kezdve nem alkalmazható.[71]

2. A vallásszabadság

A vallásszabadságról az Alkotmánybíróság *ismételten megállapította*, hogy i) a lelkiismereti szabadság joga a személyiség integritásához való jogként értelmezendő: az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. ii) A lelkiismereti meggyőződés, és ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. iii) A gondolat, a lelkiismeret és a vallásos hit (meggyőződés) szabadságához való jogból önmagában – ha a vallás gyakorlásához való jogot most nem vesszük figyelembe – az államnak az a kötelessége következik, hogy az állam nem ítélkezhet vallásos hit vagy lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról. iv) A vallásszabadság jogának egyéni és kollektív gyakorlása esetén az állam mindenekelőtt negatív magatartásra, tartózkodásra kötelezett, vagyis arra, hogy ne korlátozza az egyének jogát. v) A vallás egyénileg is gyakorolható, valamely vallás tanításaiból fakadó magatartási szabályok nem kötődnek szükségszerűen intézményesült vallási közösséghez, egyházhoz. vi) Az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához; a másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alaptörvény VII. cikkében biztosított joga mindenkit megillet, arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között, vagy anélkül, illetve, hogy milyen szervezeti formában történik. Sem az egyéni, sem a közösségi vallásgyakorlás szabadsága nem tehető alkotmányosan függővé sem vallásos szervezeti tagságtól, sem a vallási közösség szervezeti formájától. A hitgyakorlás, általában a hitélet társadalmilag kialakult tipikus intézménye azonban az intézményesült egyház (vallási közösség). Ezért a vallásszabadsághoz való jog speciális területét képezi a vallásszabadság és annak intézményesített formában történő közösségi gyakorlása.[72]

3. A különvált működés és az együttműködés, illetve ezek implikációi

A különválasztással és az együttműködéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmányhoz képest *eltérő fogalmazás eltérő jelentéstartalommal* rendelkezik. Míg az Alkotmánynak az állam és egyház elválasztására vonatkozó

éig kerülhet sor, *c)* a 35. § (3) bekezdés *b)* pontjának alkalmazása során 2012. április 30-i időpontot kell figyelembe venni, *d)* a 36. § (1) bekezdése szerinti jogutódlás időpontja 2012. március 1-je, és *e)* a (2) bekezdés szerinti egyház részére 2012. február 29-éig nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás.

[70] Az Ehtv. 52. §-a által megállapított 34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

[71] 34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

[72] Ezt l. Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 62, amire hivatkozik is az EJEB a Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyében született döntésében, para 77.

rendelkezéséből nem fakadt olyan jogalkotói kötelezettség, hogy az állam sajátos szervezeti formát hozzon létre a vallás szervezetek számára, az Alaptörvény kontextusában – különválasztás, egyházak önállósága, történeti vívmányok[73] – az *állam* erre már *kötelezett*, azaz az államnak nagyobb szabályozási és szervezetalakítási szabadságot kell adnia a vallási a közösségek számára, mint amilyent a demokratikus felépítésű egyéb szervezeteknek (egyesület) ad.[74] Ez azt is jelenti, hogy *alaptörvény-ellenes lenne*, ha nem létezne sajátos, a vallásgyakorlásra tekintettel *többletautonómiát* biztosító jogi forma. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megismételte a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban foglaltakat az állam és az egyház kapcsolatáról.[75] Éppen az itt meghatározott garanciáknak (semlegesség, egyenlő kezelés) az érvényesülése érdekében kell az *elismerési eljárásnak ésszerűnek és tárgyilagosnak* lennie, illetve meg kell felelnie a *tisztességes eljáráshoz* való jogból eredő elveknek, a *döntés nem lehet önkényes*, a döntés ellen *jogorvoslatot* kell biztosítani. *Önmagában* tehát *nem alaptörvény-ellenes*, ha az egyházakat törvényben ismerik el, de annak meg kell felelnie az előbb említetteknek, különös tekintettel arra, hogy az alapcél formájában vallási tevékenységet végző egyesületként működő vallási közösség és az elismert egyház jogállásában – a többletjogok miatt – olyan különbségek vannak, amelyek érdemben segítik és előnyhöz juttatják az elismert egyházak működését, és így preferálják a vallási közösség vallásgyakorláshoz való jogát.[76] Az *államnak* pedig, bár szabad mozgástere van a különféle támogatások, kedvezmények, mentességek adásában, és tekintettel lehet az egyházak tényleges szerepvállalására, *figyelembe kell vennie* a vallásszabadsághoz való jog sajátosságát és azt a követelményt is, hogy egyetlen vallási közösség se kerülhessen indokolatlanul hátrányos helyzetbe. Az elismerés továbbá *nem eredményezhet zárt listát*. A minimális

[73] Az Alkotmánybíróság vívmánynak értékelte a vallásszabadságot érintő 120 éves hagyományt és a vallásszabadság és az elkülönült működés Ltv.-beli garanciáit. Utóbbit az indokolja, hogy az Ehtv. – eltekintve az elismerési eljárástól – fenntartotta az Ltv. garanciáit.

[74] Ez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény az Egyezménynél magasabb szintű védelmet nyújt, mivel az Egyezmény alapján – az EJEB gyakorlata alapján – a részes államnak nincsen ilyen jellegű jogalkotási kötelezettsége.

[75] Az egyházak különvált működésének és önállóságának elvéből az következik, hogy „az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében". Mindebből következik – ami másrészről az Alaptörvény XV. cikkéből is folyik –, hogy az államnak az egyházakat egyenlőkként kell kezelnie. "Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházról csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más késztetésből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek." Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és az egyházak különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991. 48., 52.

[76] Csak elismert egyháznak nyújtható egyházi célú költségvetési támogatás, az elismert egyházak a kapott adományokból az egyházi személyek (pl. lelkészek, plébánosok stb.) részére az egyházi szolgáltatásért, szertartásért személyi jövedelemadó mentesen biztosíthatnak jövedelmet, az egyház levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez az éves költségvetési törvényben meghatározott összegű, az államiakhoz hasonló támogatásban részesül. Az egyház közcélú tevékenysége és intézménye a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosult. Az ilyen intézményben a munkaviszony tartalma a munkabér, a munkaidő és a pihenőidő vonatkozásában a közalkalmazotti jogviszonyhoz igazodik; az ilyen intézmények foglalkoztatottjaira is azonos feltételekkel kiterjednek az állami vagy önkormányzati intézmények foglalkoztatottjaira vonatkozó központi bérpolitikai intézkedések. Az egyház hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti. A hit- és erkölcstanoktatás költségeit – törvény, illetve az egyházzal kötött megállapodás alapján – az állam biztosítja. Az egyesületek az 1%-ra csak akkor jogosultak, ha a külön feltételeket teljesítik. Ezeket a különbségeket az EJEB is hasonlóan értékelte a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Mások v. Magyarország ügyben, és hivatkozik is az AB határozat e részére.

taglétszám[77] és a működésre vonatkozó meghatározott időtartam[78] előírása ellen viszont *nem emelhető kifogás*. Az „együttműködés" alaptörvényi előírása[79] – az I. cikk (1) bekezdésében foglaltak miatt[80] – nemcsak lehetőség, hanem kötelessége is az államnak azokon a területeken, amelyek a vallásszabadság érvényesüléséhez, illetve ezzel összefüggésben más alapvető jogokhoz szorosan kapcsolódnak.[81]
Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy az alkotmányjogi panasz nem minősül *hatékony jogorvoslatnak*, mivel az Alkotmánybíróság nem az Országgyűlés által jogalkalmazóként lefolytatott egyedi elismerési eljárásokban megállapított tényállást és az eljárás jogszerűségét vizsgálja felül, hanem csak az elismeréssel kapcsolatos döntés során alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját, illetve rögzítette, hogy a panaszosok számára egyáltalán nem állt rendelkezésre jogorvoslat.

4. A vallásszabadságra és az egyházra vonatkozó szabályok alkotmányi tartalma a negyedik módosítás hatályba lépéséig

A határozat lényegesen érintette a *vallásszabadságra és az egyházra vonatkozó szabályok alkotmányi értelmét a negyedik módosítás hatályba lépéséig*. Az Alkotmánybíróság döntése, és az Ár. korábbi hatályon kívül helyezése egyrészt megváltoztatta az alkotmányi keretet, azaz az alkotmányi szabályoknak a fenti elemzése többé nem állja meg a helyét, az VII. cikk tartalmát lerontó Ár. 21. cikk eltűnt, így nincsen alapja az alapjogot alacsonyabb szinten biztosító megállapításoknak. Másrészt a korábbi AB határozatokban foglalt és a 6/2013. (III.

[77] A minimális alapítói létszám előírását – állami iskolában való vallásoktatás jogának vizsgálatát érintően – az Alkotmánybíróság a vallási tanok kialakultságával és ennek biztosítékaként minimális társadalmi elfogadottság megkövetelésével hozta összefüggésbe [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103.]. A Velencei Bizottság véleményében rámutatott arra, hogy a minimális létszám-feltétel – mint amilyent az Ehtv. is előír – azoknak a vallási közösségeknek az esetében elismerési akadállyá válhat, amelyek teológiai okokból nem kiterjedt szervezetként, hanem egyedi gyülekezetek (közösségek) formájában működnek [CDL-AD(2012)004, 52. pont]. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Lvt.-beli létszám-feltételt vizsgáló határozatában ezt a szempontot is figyelembe véve döntött: „Az egyház alapításához szükséges legalább száz személy előírásával az [Lvt.] a hagyományos, nagy létszámú egyház-fogalomnak és a kisebb vallási közösségek egyházkénti elismerésének egyaránt eleget kívánt tenni. E szabályozás ellen alkotmányos kifogás nem emelhető." 8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 99, 103.

[78] Ilyen feltételt az Lvt. nem tartalmazott, ezért az Alkotmánybíróság korábban ebben a kérdésben nem folytatott vizsgálatot, de figyelembe vette a strasbourgi Bíróságnak az ezzel kapcsolatos joggyakorlatát. A Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások kontra Ausztria ügyben hozott ítéletében a strasbourgi Bíróság annak a szabálynak az Egyezménnyel való összhangját vizsgálta, amely előírta, hogy egy jogilag már elismert vallási közösségnek további tíz évet kell várakoznia, míg olyan jogállást nyer, amellyel fontos többletjogosultságok járnak. A Bíróság rögzítette, hogy ilyen hosszú várakozási idő szükségessége csak olyan kivételes körülmények esetén lenne elfogadható, ha például egy korábban ismeretlen, újonnan alakult vallási csoportról lenne szó; ugyanakkor megállapította, hogy a nemzetközi szinten hosszú ideje és az adott országban is régóta jogilag elismert formában működő vallási csoportok tekintetében rövidebb idő is elegendő kell, hogy legyen a hatóságok számára ahhoz, hogy meggyőződjenek a vallási közösség törvényi feltételeknek való megfeleléséről. A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy a panaszost érintő hátrányos megkülönböztetésnek nem volt „tárgyilagos és ésszerű igazolása", ami az Egyezménybe foglalt megkülönböztetés tilalma és ezzel összefüggésben a vallásszabadsághoz való jog sérelmét eredményezte. 40825/98. számú ügy, §§ 97–99., 2008. július 31.

[79] Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.

[80] Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés] a vallásszabadsággal kapcsolatban sem merül ki abban, hogy tartózkodik az egyéni jogok megsértésétől, hanem gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről, azaz a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek és élethelyzetek védelméről az egyéni igényektől függetlenül is [vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 53–54.]. Hivatkozza a 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH. 2013. 194., 245-255. [154].

[81] Különösen: az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerint a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Uo.

1.) megismételt, illetve kiegészített megállapítások[82] teljes mértékben alkalmazhatóvá váltak, továbbá – ebből is következően – a megsemmisítés okán nem volt fogalmi elem többé az Országgyűlés általi elismerés, azaz a politikai döntéshozó kikerült az egyházi jogi személyiség megszerzésére irányuló eljárásból. *Generálisan* tehát – a jogrendszer szintjén – megfigyelhető egyfajta reparáció, de az érintett vallási közösségeknek ez nem volt feltétlenül elegendő. A *határozat következtében* – alkotmányi szinten a negyedik módosításig, illetve törvényi szinten az Ehtv. 2013. évi módosításáig – léteztek: i) a mellékletben elismert egyházak, ii) az Ltv. alapján egyházi jogállást szerzett egyházak. Utóbbiak jogállása tekintetében elméletileg semmilyen változás nem történt, a vonatkozó törvényi szabályokat az Alkotmánybíróság ex tunc helyezte hatályon kívül, és mondta ki az alkalmazási tilalmat. *Ténylegesen* azonban – ebben az időszakban – a volt egyházak vagy i) jogutód nélkül megszűntek, vagy ii) ex lege egyesületté alakultak, ha ők maguk megindították a szükséges eljárásokat még az Ehtv1. alapján, vagy ha nem, és elismerési eljárást sem indítottak, akkor ex lege az Ehtv. miatt váltak egyesületté, illetve iii) olyan egyesületek lettek, amelyeket az Országgyűlés 2012. február 29-ig nem ismert el egyházként. Az *ex tunc hatályon kívül helyezés* tehát *nem volt igazi helyreállítás*, mivel a bekövetkezett eljárásokat nem tette semmissé, az adott szabályok alkalmazási tilalmát csak az alkotmányjogi panaszt indítványozók tekintetében mondta ki. Ezt az Alkotmánybíróság a 27/2014. (VII. 23.) AB határozatában azzal indokolta, hogy figyelembe vette: „egyes szervezetek valószínűleg megfelelő eljárás és határidő esetén sem terjesztettek volna elő egyházi nyilvántartásba vétel iránti kérelmet, mert nem az egyházi jogállás fenntartásának megkísérlése, hanem az egyesületté történő mihamarabbi átalakulás és a biztonságos jogutódlás állt elsődlegesen az érdekükben.”[83] A jogukban sértett volt egyházak a „tényleges jogorvoslatot” egyéb eljárásokban nyerhetik el, például úgy, hogy i) az elismerési eljárást az Ehtv. megmaradt szabályai alapján kezdeményezik, ii) változásbejegyzési eljárásban kezdeményezik az Alkotmánybíróság eljárását, amire példa a bírósági titkár kezdeményezése, amely eredményeként kerül a 27/2014. (VII. 23.) AB határozat meghozatalára.[84] *Sőt,* mint ahogyan arra az EJEB előtt hivatkoztak is, az érintettek – utalva a 6/2013. (III. 1.) határozatra – hiába kezdeményezték a NAV-nál az egyházaknak felajánlható *1%-kal kapcsolatos technikai számuk* visszaszerzését, a NAV az eljárás felfüggesztésével az egyházkénti elismerési eljárás megindítására szólította fel őket. Ez is, ugyanúgy mint az alkotmánymódosító és törvényhozó hatalomnak az Alaptörvény és az Ehtv. módosításában megnyilvánuló felülbírálata, az *Alkotmánybíróság döntésének semmibe vételét* jelenti, de jelzi azt is, hogy az Alkotmánybíróság nem volt képes valódi jogorvoslatot nyújtani az érintetteknek.

5. A következmény: alkotmányos párbeszéd

Az Alkotmánybíróság e döntése két hónappal követte az Ár. megsemmisítését, amelyekre az alkotmánymódosító hatalom úgy reagált, hogy az Ár. szövegét – némi változtatással – a *negyedik módosítással az Alaptörvény részévé* tette, hasonlóan több megsemmisített Ár-rendelkezéshez, illetve jelentősen *módosította* az Alaptörvény VII. cikkét is 2013. április 1-i hatállyal. Az *Ehtv. 2013. augusztus 1-i* hatállyal kerül módosításra: a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvényt (*Ehtvmód*.) 2013.

[82] L. a fenti II. 2. és 3. pontokat.
[83] L. továbbá Hegyi: Leviatán elszabadul.
[84] Hasonló probléma merült fel a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos AB határozattal kapcsolatban is. L. Tímea Drinóczi, Temporal effects of decisions of the Hungarian Constitutional Court. In Patricia Popelier, Sarah Verstraelen, Dirk Vanheule, Beatrix Vanlerberghe, eds, The Effects of Judicial Decisions in Time. Intersentia, 2014. 101-102. o.

április 12-én nyújtották be, és az Országgyűlés *2013. június 26-án* fogadta el, a köztársasági elnök július 2-i levelében a törvényt megfontolásra visszaküldte, de az érdemi problémákat nem érintette. A vallásszabadságot is érintő *negyedik módosítással* kapcsolatban számos *kritika* és néhány támogató értelmezés is született, amelyek *hatására (is)* létrejött az ötödik módosítás és a fentebb említett Ehtvmód.

III. Az Alaptörvény negyedik módosítása és a párbeszéd

1. A negyedik módosítás indoka

A negyedik módosításra vonatkozó javaslatot 2013. február 8-án nyújtották be a két frakció (Fidesz, KDNP) tagjai. A javaslat indokolása megmagyarázza az alkotmány rövid időn belüli negyedik módosításának a szükségességét. Azzal érvel, hogy az alkotmányozó hatalom eredeti szándéka volt az Ár. alkotmányi statussal való felruházása, és az is, hogy az alkotmány szövegét szabad elhatározása eredményeként két részre ossza. Utal arra, hogy mindezt az alkotmánymódosításra vonatkozó alaptörvényi szabályok betartásával tette. Elismeri az Alkotmánybíróság Ár.-döntésben alkalmazott érvelését, de kifejezésre juttatja az alkotmányozó Országgyűlés szándékát, hogy az Ár. teljes egészét e javaslattal az Alaptörvénybe inkorporálja. Az Ár. megsemmisített rendelkezéseit a vonatkozó alaptörvényi szakaszokhoz, a meg nem semmisített szabályokat pedig az Alaptörvény végére illesztik a záró és átmeneti rendelkezések közé.
Az Alaptörvény VII. cikke érdekes egyvelege annak, ahogyan az *alkotmánymódosító hatalom* a számára *terhet* (és politikai veszteséget) *nem jelentő* alkotmánybírósági megállapításokat *figyelembe vesz*, míg *másokat* teljesen *figyelmen kívül hagy*: az elismerési eljárást, az Országgyűlés döntési hatáskörét, az érdemi eljárási és jogorvoslati garanciák hiányát.

2. Az új alaptörvényi szabályozás

A módosítás eredményként Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése *nem változott*, a *többi* viszont *igen*, jobbára az alkotmánybírósági döntés és a Velencei Bizottság Véleménye ellenében.

> VII. cikk (2) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.

A *6/2013. (III. 1.) határozat dacára* a cikk része lett az Országgyűlés általi elismerés, és átalakult az együttműködésre vonatkozó szöveg, ami *úgy is értelmezhető*, hogy az állam az általa elismert egyházakkal és csak azokkal működik együtt a közösségi célok érdekében. Ez az értelmezés azonban ellentétesnek tűnik az Alkotmánybíróság általi, az I. cikk (1) bekezdéssel való kapcsolat okán fennálló jogállami kötelezettséggel.[85] A negyedik módosításhoz fűzött indokolás szerint azonban „[e] jogállás célja az, hogy e szervezetek a közösségi célok elérése érdekében hatékonyabban fejthessék ki tevékenységüket, ezt az állam az egyházi jogállással rendelkezőkre vonatkozó szabályozással elősegíthesse [ami természetesen nem akadálya annak, hogy – a jogalkotónak az adott életviszonyra vonatkozó döntésétől függően azonos vagy más módon – a közösségi célok elérése érdekében való együttműködés az egyházi jogállással nem rendelkező (vallási vagy más célú) szervezetekkel

[85] L. a II. 3. pontban írtakat.

is megvalósuljon].” Ez azonban a jogalkotó mérlegelésén múlik, így nem biztos, hogy kielégíti a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltakat.
Az *elismerési eljárás alkotmányi alapja* az Ár. 21. cikkének módosított utódja. A változás lényege, hogy az új szöveg – ellentétben az Ár. 21. cikk kijelentő módjával – feltételes módban („ismerhet el”) fogalmaz, ami alkotmányosan lehetővé teszi az egyházak elismerési eljárásának akár az elhagyását is. Ezt erősíti a (4) bekezdés hasonló megfogalmazása is („írhat elő”). *Hiába* azonban *mindez*, amíg a feltételeket és az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat – a jelenlegi politikai helyzetben – sarkalatos törvény tartalmazza. Az alkotmányi szabályozás – figyelemmel az alkotmányozó, pontosabban a politikai döntéshozó (Kormány és Országgyűlés) eredeti akaratára – fenntartja mind az Alkotmánybíróság, mind a Velencei Bizottság által kifogásolt, szükségszerűen politikai mérlegelést magában foglaló parlamenti döntési eljárást.
Szintén a (2) bekezdés nyújt lehetőséget *alkotmányjogi panasz igénybe vételére*, de nem az elismerési eljárás eredményeképpen született vagy éppen nem született döntéssel szemben. Ez tehát egyáltalán nem az a hatékony jogorvoslat, amit az Alkotmánybíróság követelményként meghatározott. A 6/2013. (III. 1.) AB határozatban megfogalmazott *kifogás* az alkotmányjogi panasz esetében *továbbra is fennáll*, és továbbra sincsen lehetőség a Velencei Bizottság által javasolt rendes bíróságok előtti jogorvoslatra. A negyedik módosításhoz fűzött indokolás meg sem említi ezt az új szabályt, így bevezetésének nem is adja meg az indokát.

> (3) Az állam és az egyházak, illetve a vallási tevékenységet végző más szervezetek különváltan működnek. Az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek önállóak.

A különvált működés és az önállóság tekintetében az alanyok az állam mellett az egyház és a vallási tevékenységet végző más szervezetek. Ez egyértelművé és alkotmányi szintű szabállyá teszi, hogy nemcsak az elismert egyház tekintetében kell megvalósulnia a különvált működésnek és az önállóságnak, hanem az el nem ismert vallási közösségek tekintetében is. A korábbi megfogalmazás által felvetett problémákat[86] tehát ez a szöveg orvosolja.

> (4) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.

A *sarkalatos törvényi szabályozás igénye* kiegészül az Ár. 21. cikkének módosított változatával, azaz az Alkotmánybíróság által az Ár.-ra vonatkozó határozatban megkívánt *inkorporáció* megvalósult. Az Ár. feltételeihez képest a követelmények kiegészültek és – részben megfogalmazásukban – módosultak: a „meghatározott idejű működés” helyett a „huzamosabb idejű működés” került a VII. cikkbe, a „történelmi hagyományok” és a „meghatározott taglétszám” viszont kikerült a szövegből. Utóbbit a megtartott „társadalmi támogatottság” kifejezés azonban magában foglalhatja. Új feltételként szerepel a „közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasság”, ami egybecseng a (2) bekezdés kvázi egyház-definíciójával, és ami éppen emiatt az összefüggés miatt aggályos.[87] A többi alkalmazott feltétel – és a kihagyottak is – a 6/2013. (III. 1.) AB határozat végrehajtását

[86] L. az I. 5. i) pontban.
[87] Az együttműködési hajlandóság problémájáról l. Schweitzer: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 5-6. o. Szerinte ez könnyen átfordulhat kötelezettséggé, ami „a különvált működés határainak elmosódásához is elvezethet”. 6. o.

jelentik, azaz az *alkotmánymódosító hatalom* néhány esetben alkalmazta („megfogadta") az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakat.

3. Kritikák és támogató vélemények

A negyedik módosítással kapcsolatos – 2013 tavaszán és nyarán zajló – alkotmányos párbeszéd másik fő szereplője a Velencei Bizottság, a véleményezési eljárásban részt vevő Kormány, illetve a magyar civil szervezetek, szakértők, valamint az Ehtv-t módosító Országgyűlés volt.

3.1. Mind a 2013. február 26-án született *Main concerns,*[88] mind az *Amicus Brief,* ami 2013 áprilisában készült el, lényegében felidézi a Velencei Bizottságnak a Véleményben mondott érveit, illetve az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában foglaltakat, valamint hivatkozik az EJEB gyakorlatára is. Szerzők alapvetően – és nem meglepő módon – a következőket *kifogásolták*:
i) A parlament politikai döntésének eredménye az egyházi státus elnyerése.
ii) Az állam semlegességének követelménye sérül, mivel az Alaptörvény az állammal való együttműködést határozza meg az elismerés alapjaként, és az együttműködés az állam együttműködési szándékát jeleníti meg, lehetőséget adva neki arra, hogy bizonyos vallási közösségeket saját belátása szerint preferáljon. Ellentétes az EJEB joggyakorlatával, hogy a reregisztráció szükségességének kellő indokát nem adja meg a jogalkotó, hanem azt az állam együttműködési szándékában és az Országgyűlés döntésében jelöli meg.
iii) A bevezetett jogorvoslat az Alaptörvény alapján nem minősül sem megfelelőnek, sem hatékonynak, így nem elégíti ki az AB határozatban foglalt alkotmányos követelményt.
iv) A negyedik módosítás a megsemmisített Ár.-beli rendelkezéseket emeli alkotmányi szintre annak érdekében, hogy megteremtse a már létező törvényi szabályozás alkotmányi alapját.
v) Az elismerési eljárás nem tisztességes, mert nem normatív kritériumok alapján hozzák meg a döntést, a döntéshozatali folyamat nem átlátható. Mindezeket pedig a negyedik módosítás nemhogy nem orvosolja, hanem megerősíti a parlament szerepét.
vi) Az elismerés feltételei közül a hosszú működési időt és a társadalmi támogatottságot kifogásolták, jelezve, hogy furcsa megkövetelni az egyházi létezést és bizonyos taglétszámot azelőtt, hogy az egyházat hivatalosan elismernék.
vii) A Kormány elhallgató taktikája nem tisztességes, ami az EJEB előtti eljárás kommunikációjában mutatkozott meg, amikor nem tájékoztatta az Bíróságot a negyedik módosításról, és a Velencei Bizottság véleményét is a szövegkörnyezetből kiragadva ismertette,[89] azt az általános megállapítást emelve ki, hogy „a törvény liberális és nagyvonalú keretszabályozást nyújt a vallásszabadság számára".[90]

3.2. A Kormány a Velencei Bizottságnak küldött *„technikai megjegyzésekben"* (2013. március 21.)[91] összegzi a negyedik módosítással érintett megújult VII. cikk tartalmát, és hangsúlyozza az egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek megkülönböztetését, utóbbiak egyesületekhez mért eltérő jellegét, illetve azt, hogy az Országgyűlés az együttműködésre való alkalmasság eldöntésében nem teológiai szempontok alapján dönt. Hivatkozik arra is, hogy az Alkotmánybíróság nem talált alkotmányos kifogást az elismert és

[88] L. a 9. lábjegyzetben hivtakozottakat.
[89] Ez a hozzáállás nem meglepő: „Más esetekben a „technikai megjegyzés" és – kevesebb esetben ugyan, de – a háttérdokumentum *nem őszinte*.". Vö. az ötödik és a hatodik fejezetben írtakkal. .
[90] Vö. Submission of the Hungarian Government at http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/2013.03-05-korm%C3%A1nyv%C3%A1lasz.angol.pdf, 28. o. Hivatkozza: Amicus Brief 20., 21. o.
[91] „Technikai megjegyzések" 18-19. o.

az el nem ismert egyházak között, továbbá nem alkotmányos követelmény, hogy minden egyház számra azonos juttatásokat biztosítson az állam, vagy a velük való állami együttműködés azonos fokú legyen, feltéve ha a különbségtételnek ésszerű indoka van. Ezek után – kissé ferdítve és a szabályozási tartalmat ki nem bontva – kifejezésre juttatja, hogy a negyedik módosításra irányuló javaslat az AB határozatnak való megfelelés céljából vezeti be az alaptörvényi rendelkezések közé a speciális „egyházi" státust (a határozatban ilyen követelmény nem volt), a felekezetek közötti különbségtétel objektív és ésszerű indokait vezeti be (az együttműködésre való alkalmasság nem feltétlenül ilyen), valamint jogorvoslatot biztosít (csak nem olyat, amilyet a határozat megkívánt). A „technikai megjegyzések" több állam szabályozási példáira is hivatkozik, továbbá utal a negyedik módosítás elfogadása után a törvény módosítására is, és az elismerési eljárás újraszabályozását ígéri. Utóbbit a *háttérdokumentum* (2013. április 24.)[92] összegzi, illetve megismétli a technikai megjegyzésekben írottakat, különös tekintettel arra, hogy a javaslat az Alkotmánybíróság döntésének való megfelelést szolgálja. Ez a dokumentum is kihagyja azonban azt, hogy a testület a tisztességes eljárást és a hatékony jogorvoslathoz való jogot követelte meg. Egyik dokumentum sem említi azoknak az egyházaknak az esetét, amelyek az Ehtv. hatályba lépésével vagy az Országgyűlés általi el nem ismeréssel egyesületté alakultak.[93] A Velencei Bizottság a *negyedik módosítással kapcsolatos 2013. június 14-15*-én elfogadott véleményében[94] erőteljesen hivatkozott az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatára, és a saját – Ehtv.-re vonatkozó – Véleményére. Megállapította, hogy a negyedik módosítás vonatkozó része magába foglalja annak a lehetőségét, hogy figyelmen kívül marad az Alkotmánybíróság döntése (az elutasító döntéssel szembeni jogorvoslat hiányzik, nincs a döntés határidőhöz kötve, így nincsen jogorvoslat sem, valamint az Országgyűlés politikai döntést hoz). A Velencei Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy az általa a Véleményben *kifogásolt parlament általi elismerési eljárás az Alaptörvény része lett*, illetve – észlelve az Alaptörvénybe bevezetett jogorvoslati lehetőség nem hatékony voltát – arra is, hogy a háttérdokumentum nem említette az elismerés megtagadása elleni jogorvoslatot. A Bizottságot tájékoztatták arról, hogy a *megfelelő jogorvoslat* előkészítés és tárgyalás alatt áll, de azt nem küldték meg számára véleményezésre. Így csak arra tudta felhívni a figyelmet, hogy a pusztán eljárási szempontokra reagáló jogorvoslat nem elégíti ki az Egyezmény 9. és 13. cikkét, figyelemmel arra is, hogy az Alaptörvény VII. cikke érdemi kritériumokat fogalmaz meg, amelyek betartásának az igazolását az eljárás felülvizsgálatára irányuló jogorvoslat nem biztosíthatja. Az új feltétel – a *közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasság* – a Velencei Bizottság szerint nem kellően precíz fogalom, és túl széles mérlegelési szabadságot ad a parlamentnek, amelyet arra használhat, hogy bizonyos vallásokat preferáljon.

A negyedik módosításra vonatkozó vélemény tervezetére a Kormány a *Megjegyzésekben*[95] arra hivatkozott, hogy a tervezet nem vette figyelembe a parlament által éppen tárgyalt új szabályokat, (amelyeket a Bizottság észrevételezett, de jelezte, hogy azokat nem küldték meg neki),[96] amik fontos változtatásokat hoznak a korábbi szabályozási megoldáshoz képest. Kiemelte, hogy az elismerési eljárás csak akkor lesz szükséges, ha a vallási szervezet speciális kapcsolat kialakítására törekszik az állammal.[97]

[92] „Háttérdokumentum" 14-16. o.
[93] Ehhez l. a 9. lábjegyzetben írtakat.
[94] CDL-AD(2013)012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013. 8-10. o.
[95] „Megjegyzések", 3-4. o.
[96] „[…] new rules that are being deliberated in the Parliament […]" 3.o.
[97] A változásokról l. a 4. pontot.

3.3. *Francis Delpérée, Pierre Delvolvé, Eivind Smith* a véleményükben (*2013. május 1.*)[98] arra a végkövetkeztetésre jutottak, hogy az egyházak elismerése és jogállása *összhangban áll* az európai normákkal és standardokkal, vagy *azokkal összeegyeztethető*. A kifejtett véleményük indokolásával kapcsolatban azonban megjegyzendőek az alábbiak.
Arra hivatkoznak, hogy a módosítás értelmében a *függetlenség elve* nemcsak az elismert egyházakra, hanem a vallási tevékenységet végző más szervezetekre is vonatkozik, ami kétségtelen. Szerzők nem látnak problémát abban, hogy az Alaptörvény rögzíti a parlament általi elismerést és annak feltételét, mivel „célja, hogy ne hagyjon helyet a törvényhozó diszkrecionális választásának, amely valójában tisztán politikai vagy közigazgatási jellegű, tehát nehezen fogadható el olyan területen, amely közvetlenül érinti az emberi jogok gyakorlását". Elismerik tehát azt, hogy az alapjogok területén ne legyen törvényhozói diszkrecionális jogkör. Ugyanakkor olyan érvelést alkalmaznak, amely önmagában elfogadható, és ami abban összegezhető, hogy az alkotmány jelöli ki a törvényhozó hatalom mozgásterét. Ez a megállapítás azonban a negyedik módosítással kapcsolatban minden alapot nélkülöz. Szerzők az álláspontjuk kialakítása során *nem vették figyelembe* a törvényi és alkotmányi szabályozás változását és egymásra hatását, azaz azt, hogy először a törvényi koncepció készült el, és ahhoz alakították hozzá az alkotmányi szabályokat.[99] Nem fogadható el tehát az az összegzés, miszerint „[e]z a megoldás mindenképpen kedvezőnek tekinthető, hiszen célja, hogy a parlamenti döntés számára nagyobb tárgyilagosságot biztosítson". A véleményben mindezektől eltekintve nem is érintették azt a kérdést, hogy az elismerésről az Országgyűlés dönt.
A negyedik módosítással meghatározott *elismerési feltételekkel* összefüggésben megállapították, hogy ilyeneket más államok is alkalmaznak, de felhívták a figyelmet arra, hogy a különbségtétel (működési idő, támogatottság, együttműködésre való alkalmasság) tárgyilagosságát és az indokolatlan hátrányos megkülönböztetés hiányát e feltételek vonatkozásában biztosítani szükséges, illetve hogy ezek érvényesülését a gyakorlatban is vizsgálni kell. Az *együttműködésre való alkalmasság* értelmezése során arra jutottak, hogy az együttműködésre kiválasztott szervezetek esetében a szubszidiaritás logikáját kell követni. Utóbbi *azonban* nem olvasható ki az Alaptörvényből, így nem enyhíti azt a lehetséges értelmezési keretet, miszerint az állam önkényesen dönt, és azokat „választja", akik vele együttműködni kívánnak, vagy éppen együttműködési kötelezettséget keletkeztet.[100]
Összességében a vélemény *végkövetkeztetése* az európai standardokkal való összeegyeztethetőségről egyáltalán *nem meggyőző*, inkább a módosítás mentegetéseként hat, különös figyelemmel a szabályozási folyamatok teljes figyelmen kívül hagyására. Mindazonáltal olyan, mintha szerzők sem lennének erről meggyőződve, mivel felhívják a figyelmet arra: „[m]agától értetődő, hogy jelen esetben, ahogyan más területeken is, nem elegendőek az általános megfogalmazások, de azt is ellenőrizni kell, hogy a gyakorlatban ezek a jogos és ugyanakkor általános elvek hogyan érvényesülnek." Emiatt a saját maguk mércéje szerint is meggyőzőbb lett volna, ha a másik kategóriába sorolják a problematikát: „összhangban állnak az európai normákkal és standardokkal vagy összeegyeztethetőek azokkal, amennyiben azokat a megfelelő módon értelmezik".

3.4. Az Alaptörvény negyedik módosításának az elfogadása arra késztette az *alapvető jogok biztosát*, hogy – élve az új, alaptörvény-módosítások felülvizsgálatának lehetőségével –

[98] Delpérée – Devolvé – Smith: i.m. 28-32., 61. o.
[99] A szakértők hozzáállását így indokolja Trócsányi László: „A szakvélemény kizárólag alkotmányjogi aspektusból vizsgálta az Alaptörvény módosítását, politikai szempontokat nem kívánta mérlegelés tárgyává tenni." Trócsányi: i.m. 120. o. Nem gondolom azonban, hogy a tényleges közjogi, alkotmányjogi folyamatok figyelembe vétele és értékelése politikai szempont lett volna.
[100] Vö. a 9. lábjegyzetben foglaltakkal.

indítványozza az Alkotmánybíróságnál az utólagos normakontrollt. Az Alkotmánybíróság rövidre zárta a vitát azzal, hogy a negyedik módosítás egyes rendelkezéseinek vizsgálatára vonatkozó *12/2013. (V. 24.) AB határozatában* az indítványt részben el-, részben pedig visszautasította.[101] A vallásszabadságot szabályozó új alkotmányi rendelkezéseket tehát érdemben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, azok értelmezésére a *27/2014. (VII. 23) AB határozatban* került sor.

IV. Az Ehtv. 2013. évi módosítása – a párbeszéd eredménye

Az Ehtv. alapján a vallási tevékenység szervezeti kerete a vallási közösség, amelynek két típusa van: i) az Országgyűlés által elismert egyház, mint bevett egyház (közjogi jogalany) és ii) a vallási tevékenységet végző szervezet (különös egyesületi formaként működő magánjogi jogalany).

Az indokolás szerint az állam által felkínált jogi keretek igénybevételére minden vallási közösség számára azonos feltételek mellett van lehetőség. A különbség abban áll, hogy a magánjog által szabályozott jogállás a bevett egyházakra vonatkozó feltételekhez képest jelentősen kedvezőbb feltételek mellett érhető el, a vallási tevékenységet végző szervezetnek ugyanis nem kell megfelelnie a bevett egyházakra vonatkozó feltételeknek. Ezzel a jogalkotó kétségtelenül eleget tett annak a kötelezettségének, amelyet az Alkotmánybíróság akként fogalmazott meg, hogy az Országgyűlés nem dönthet úgy, hogy nem alakít ki speciális egyházi jogállást. A különválasztás elvét a törvény már az állam és a vallási közösségek között teremti meg, tehát nem csak az állam és az egyházak között.[102] Figyelemmel az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában foglaltakra, a vallási tevékenységet végző szervezetre az egyesületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ahhoz képest ténylegesen nagyobb belső szervezetalakítási szabadsága van.[103]

Vannak olyan jogosultságok, amelyek a vallási közösségek mindkét típusát megilletik, azaz ezek többletjogosítványokat jelentenek a vallási tevékenységet végző szervezetnek az egyesületekhez képest,[104] de a törvény jelentős többletjogosultságokat adott az egyházi jogi személynek (a bevett egyház és annak belső egyházi jogi személye)[105] a vallási tevékenységet végző szervezethez képest.[106]

---

[101] Erről l. bővebben az ötödik fejezetet.

[102] Vö. az I. 5. i) pontban írtakkal.

[103] Alapszabálya az egyesületre vonatkozó rendelkezésektől eltérően határozhatja meg a tagsági jogviszony keletkezésének és a tagsági jogok gyakorlásának módját, valamint azoknak a vallási tevékenységet végző szervezettel jogviszonyban álló személyeknek a körét, feladatát és hatáskörét, akik a vallási tevékenységet végző szervezet működésére vonatkozó belső döntés meghozatalára és ellenőrzésére, illetve ügyintézésére és képviseletére jogosultak. Ehtv. 9/A. § (2) bekezdés, 9/B. § (4) bek.

[104] Saját belső szabálya, hitelvei és szertartási rendje szerint működik [Ehtv. 19. § (1) bekezdés]; használhatja az egyház megjelölést [7. §]; az állam irányításukra, felügyeletükre szervet nem működtethet, és nem hozhat létre [8. § (1) bekezdés]; belső szabálya alapján hozott döntés érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt állami hatóság nem vizsgálhatja, módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre [8. § (2) bekezdés]; adományokat gyűjthet [19/A. § (2) bekezdés]; az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni [13. § (2) bekezdés, 13/A. § (2) bekezdés]; a vallási közösség pénzügyi támogatásban részesülhet [19/A. § (3) bekezdés]; az Ehtv.-ben meghatározott – nem kizárólagosan az állam(i intézmények) által ellátott – közösségi célú tevékenységeket is elláthat [19. § (2) bekezdés]; az Ehtv.-ben meghatározott feltételeknek való megfelelés esetén működése biztosítása érdekében a Kormány megállapodást köthet vele [9. § (1) bekezdés].

[105] A hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti [Ehtv. 23. § (1) bekezdés]; tábori lelkészi, valamint börtön- és kórházlelkészi szolgálatot vagy más szolgálatot végezhet [24. §]; az állam és (helyi vagy nemzetiségi) önkormányzat által fenntartott (nevelési-)oktatási intézményben hitéleti oktatást szervezhet [21. § (1) bekezdés]; ez utóbbihoz a tárgyi feltételeket az intézmény, költségeit pedig az állam

Ilyen esetekre vonatkozóan (is) állapította meg az *Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként*, hogy az egyházi jogállás megszerzése és az ahhoz kapcsolódó jogosultságok megállapítása tárgyilagos és ésszerű feltételek alapján, tisztességes eljárásban és jogorvoslati lehetőség biztosítása mellett történjen. A módosítás azonban sem ezzel, sem a Velencei Bizottság fenntartásaival *nem törődve*, továbbra is az Országgyűlés hatáskörében tartja az elismerést, de kisebb változtatást hajt végre az elismerési feltételeken.[107] A módosító javaslat indokolása kiemeli, hogy ezek között az Alaptörvény negyedik módosítása alapján új feltételként jelenik meg: a lakosság 0,1 százalékának megfelelő tagság (100 éves nemzetközi működés hiányában) és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasság. Az elismerés feltételei két csoportra oszlanak: i) a tisztán jogi jellegű feltételek, amelyeket az Országgyűlés nem vizsgál, mivel a miniszternek[108] a jogi jellegű feltételek tekintetében adott döntése köti az Országgyűlést, ii) a mérlegelést lehetővé tevő szempontok. Utóbbi során az *Országgyűlés azt mérlegeli*, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet tanai és tevékenységei nem sértik-e az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot, a vallási tevékenységet végző szervezettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült-e fel és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre a vallási tevékenységet végző szervezet alkalmas-e. E szempontok – különösen a már kritizált nemzetbiztonsági kockázatra való utalás vagy a „vallási tevékenységet végző szervezet tanai" – *nem garantálják*, hogy a döntés ne legyen önkényes, és az állam semleges maradjon, azaz ne mondjon értékítéletet adott tanról vagy tevékenységről. A *jogi kritériumok teljesítése* tehát, amelyeket a miniszter

---

biztosítja [21. § (2) és (3) bekezdés]; adókedvezményben és azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben részesíthető [20. § (3) bekezdés]; az általa ellátott, Ehtv.-ben meghatározott közösségi célú tevékenységek után a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű támogatásra jogosult [20. § (1) bekezdés]. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény alapján a magánszemély befizetett adójának a civil szervezetek javára felajánlható egy százalékáról rendelkezhet a vallási tevékenységet végző szervezet javára, míg a bevett egyház a további egy százalék kedvezményezettje lehet [1. § (4) bekezdés, 4. §, 4/A. §, 8/A. §]. Az egyházi jogi személy személyi jövedelemadó mentesen juttathat egyházi személynek vagy a részére végzett tevékenység ellátásáért rendszeres havi díjazásban részesülő más magánszemélynek olyan vagyoni értéket, amelyet egyházi szertartásért vagy egyházi szolgálatért magánszemély közvetlenül vagy közvetve nyújt (ide tartozik különösen a perselypénz, az egyházfenntartói járulék vagy az adomány); szintén jövedelemmentes az ilyen személyeknek a központi költségvetésből jövedelempótlék vagy annak megfelelő jogcímen nyújtott támogatás [a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. melléklet 4.8. pont]. Az egyház-finanszírozási törvény kimondja, hogy a bevett egyház a tulajdonában lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanjainak, a vallási, kulturális örökség értékeinek, a műemlékeknek és a művészi alkotásoknak a megőrzéséhez, felújításához, gyarapításához, továbbá levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott összegű, az államiakhoz hasonló támogatásban részesül [az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 7. § (1) bekezdése].

[106] Érdekes, hogy ezek közül a szakirodalomban – kevés kivétellel (Schweitzer: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 3. o.) – mintha csak az 1%-os felajánlás jelenne meg különbségként. L. pl. Schanda: Romboló bírói aktivizmus… 3. o., Antalóczy: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 7. o.

[107] 14. § A vallási tevékenységet végző szervezetet az Országgyűlés egyházként ismeri el, ha *a)* elsődlegesen vallási tevékenységet végez, *b)* tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van, *c)* legalább *ca)* százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy *cb)* húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezik, *d)* elfogadott belső szabálya van, *e)* ügyintéző és képviseleti szerveit megválasztotta vagy kijelölte, *f)* képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk gyakorolni kívánt tevékenység nem ellentétes a 6. § (4) és (5) bekezdésével, *g)* tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészséghez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot, *h)* a vallási tevékenységet végző szervezettel szemben – működése során – nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel és *i)* a közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét különösen alapszabálya, tagjainak száma, a kezdeményezést megelőzően a 9. § (1) bekezdése szerinti területeken végzett tevékenysége, és az ilyen tevékenységnek a lakosság nagyobb csoportja számára való hozzáférhetősége bizonyítja.

[108] Az eljárás az illetékes miniszternél indul.

egyházjogászokból, egyháztörténészekből, illetve egyház-szociológusokból álló szakértők bevonásával vizsgál, és amely ellen – újításként – már helye van bírósági felülvizsgálatnak, és amely pozitív döntés esetén köti az Országgyűlést, *relativizálódik*.

Az *együttműködésre való alkalmasság* megítélése továbbra is *aggályokat* vet fel a semlegesség és a különvált működés szempontjából. Az országgyűlési elutasító döntés határozat formájában jelenik meg, és a módosítás – valószínűleg a tisztességes eljárás és a jogorvoslathoz való jog érvényesítése érdekében – előírja, hogy a határozatnak indokoltnak kell lennie, és vele szemben „az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint van helye jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban a vallási tevékenységet végző szervezet elismerésére irányuló eljárás törvényességét vizsgálja felül."[109]

A törvényességi szempont felülvizsgálata azonban *nem segít* az elutasított vallási közösségeken, mivel ez nem teszi lehetővé a mérlegelésen alapuló döntés, az indokoltság felülvizsgálatát.[110] Éppen azon a területen van tehát kizárva az Alkotmánybíróság ahol az adott alapjogok érvényesülését és védelmét lehetne vizsgálni. Ugyanakkor a testület valószínűleg egyáltalán nem alkalmas fórum arra, hogy az elismerési eljárás érdemi és valós jogorvoslati fórumaként működjék. A rendes bíróság erre minden valószínűség szerint alkalmasabb lenne. Ehhez azonban érdemi jogorvoslatot biztosító jogalkotói szándék kellene, ami ebben az esetben nyilvánvalóan hiányzott. Értékelendő újítás viszont a *határidők* bevezetése. Ugyanakkor – a kritikák ellenére – az elutasítás egy éves halasztó hatálya továbbra is fennmarad, de – problematikus voltát fel/el nem ismerve – előnyként megfogalmazva.[111]

A *vallási tevékenység fogalmi meghatározását* a törvény tartalmában nem változtatta meg, így el sem hagyta, viszont megszűnt az egyház kifejezés monopolizálása. Az indokolás szerint, mivel az állami jog egyházfogalma a különböző vallási közösségek egyházfogalmától teljesen független, az állam e kategória használatát nem korlátozza kizárólag az Országgyűlés által elismert egyházakra, a módosítással egyértelművé teszi, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet az egyház megjelölést elnevezésében és tevékenységére való utalás során önmeghatározása céljából használhatja.

A módosítás más részével kapcsolatban, lényegében *egyet kell érteni Hegyi Szabolcs értékelésével*:[112] „A módosított egyháztörvény arra kényszeríti azokat a felekezeteket, amelyek korábban kérték egyházként való elismerésüket, de azt a parlament elutasította, hogy ismét folyamodjanak a kérésükkel az Országgyűlés színe elé. Teszi ezt annak ellenére, hogy az AB tavasszal visszamenőleges hatállyal ítélte alkotmányellenesnek és semmisítette meg a törvény azon szabályait, amelyek státuszuktól fosztottak meg egyházakat." Ezek a szervezetek voltak azok, amelyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság az elismerési eljárás Alaptörvény-ellenesnek minősített szabályai alkalmazásának tilalmát állapította meg. A törvény módosítása az elismerési eljárás újbóli kezdeményezését írja elő a törvény módosítása hatálybalépését követő 30 napos jogvesztő határidőn belül. A jogvesztő határidő ilyen formában történő előírása megkülönbözteti azokat a szervezeteket, amelyek korábban panasszal az Alkotmánybírósághoz fordultak és azokat, amelyek akkor ezt nem tették meg.[113]

Újbóli *elutasítás* (vagy a kezdeményezés elmulasztása) esetén vallási közösség vallási tevékenységet végző szervezetnek minősül. *Értékelendő,* hogy ezekben az esetekben a jogalkotó legalább – a korábban még hiányzó – automatizmust iktatott be. A vallási tevékenységet végző egyesületek folyamatban lévő változásbejegyzését az egyesületre

[109] Indokolás. Vö. az Abtv. 33/A. §-ával.
[110] Vö. Hegyi: i.m., Schweitzer: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 5. o.
[111] L. indokolás: „A törvény továbbra is biztosítja az elutasított kezdeményezés egy éven túli ismételt megindításának lehetőségét, ezáltal az Országgyűlés döntése nem eredményez *res iudicatat*."
[112] Hegyi: i.m.
[113] Az erre vonatkozó 27/2014. (VII. 23.) AB határozatot l. az alábbi V. 2. pontban.

vonatkozó szabályok szerint azonban be kell fejezni, de az egyesület – a módosító törvény hatályba lépésével – vallási tevékenységet végző szervezetnek minősül.
Az Ehtv. 2013. évi módosítása tehát *felemás megoldás* volt: vannak olyan területek, ahol követte a javaslatokat, alkotmányos követelményeket, megfogadta a kritikákat, és vannak olyan területek, ahol ragaszkodott az eredeti elképzeléshez. Az egyházak jogállását tekintve a *politikai célt – függetlenül a kozmetikázott törvénytől – elérték*: kevesebb lett az elismert/bevett egyház, az elismerési eljárás – érdemi jogorvoslat és objektív kritérium nélkül – maradt az Országgyűlés kezében.

V. A párbeszéd újabb eredményei

1. Az Alaptörvény ötödik módosítása

Míg az Országgyűlés *2013 tavaszán/nyarán* (áprilistól június 26-ig) tárgyalta az Ehtv. 2013 évi módosítását, és azt a negyedik módosítással hozta összhangba (együttműködésre való alkalmasság[114]), addig a Kormány az Alaptörvény ötödik módosításának első változatát *2013. június 14-én* nyújtotta be. Ennek új verzióját pedig a Kormány *2013. augusztus 30-án* nyújtotta be az Országgyűléshez. Az Ehtv. módosítása azonban már az ötödik módosításra is figyelemmel változtatta meg az „elismert” egyházakat „bevett” egyházakra, az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek negyedik módosítás általi megkülönböztetését „vallási közösségekre”.
Az *ötödik módosítás* javaslatának indokolása szerint e módosítás – nem megváltoztatva az alkotmányozó hatalom eredeti szándékát – olyan szabályokat tartalmaz, amelyek az Alkotmánybíróság, az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság által megfogalmazottakra is *figyelemmel van*.[115] Az ötödik módosítás 2013. október 1-jén lépett hatályba, ami valóban cizelláltabbnak, a vallásszabadság érvényesülését jobban tiszteletben tartónak tűnik, de erre a módosításra is érvényes az a megállapítás, hogy a törvényi szabályoknak később – azok elfogadását követően – biztosított keretet.

> (2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.

A módosítás *nem érintette* a VII. cikk (1) bekezdését, a többi – már a negyedik módosítás által is érintett – bekezdést azonban majdnem *teljes egészében átalakította*.
Az ötödik módosítás javaslatának az indokolása a változtatásokat elsősorban *terminológiainak* tekinti, ami *nem teljesen felel meg a valóságnak*, mivel az együttműködés jellege koncepcionálisan változott meg, a vallásgyakorlás kifejezetten összekapcsolódott a vallási közösség létrehozásával, ami az (1) bekezdés kibontásaként is felfogható, ugyanakkor az állam számára is megteremti annak az Alkotmánybíróság határozataiban is említett kötelezettségnek a külön is nevesített alkotmányos alapját, hogy a vallás szabad gyakorlására megfelelő szervezeti kereteket hozzon létre.[116]

> (3) Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak.

[114] Vö. a törvényjavaslat általános indokolásával.
[115] Ténylegesen ilyen volt pl. az ügyáthelyezési jogosítvány, a speciális adó megszüntetése, a vallási közösségekre, a politikai kampányra és az Alkotmánybíróságra vonatkozó harminc napos határidőre vonatkozó rendelkezések módosítása, illetve a bíróságok igazgatásával összefüggő garanciális rendelkezések felvétele.
[116] Vö. az általános indokolással, illetve az 1. cikkhez fűzött indokolással.

A *tényleges terminológiai változtatás* a (3) bekezdésben jelenik meg, ami tartalmilag megegyező szabály a korábbi (3) bekezdésben foglaltakkal: a „vallási közösség” szóhasználatra való áttérés történik meg az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek külön nevesítése helyett.

> (4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

Az indokolás összegzi, hogy „[a]z Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdését érintő módosítás az Alaptörvény korábbi, a közösségi célok érdekében történő együttműködésre vonatkozó szabályát bontja ki – a Velencei Bizottság és az Alkotmánybíróság által megfogalmazottakra is tekintettel – az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésének átalakításával és (4) bekezdése egyes elemeinek átvételével.” A közösségi célok elérése érdekében történő együttműködésre tekintettel lesz lehetséges az egyes vallási közösségek közül a feltételeknek megfelelők részére sajátos jogállás és jogosultságok biztosítása, de ezek számára a jogalkotónak a bevett egyházi jogállást létre kell hoznia. Az együttműködés a közösségi célok hatékony ellátása érdekében más vallási közösségekhez képest többletjogosítványok biztosítását igényli, amely megkülönböztetés alkotmányos alapjait e módosítás teremti meg. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján továbbra is az Országgyűlés dönt. Az indokolás és a normaszöveg *akár elfogadható alkotmányi alapnak is minősíthető*, azzal azonban, hogy az alkotmány-módosító hatalom nem *mindenben tett eleget a meghatározott szervek javaslatainak, és a legkritizáltabb* rendelkezést – az Országgyűlés szerepét és az együttműködést – továbbra is – elfogadhatatlan módon – *fenntartotta*. Az indokolás a parlamenti elismerési eljárás megtartásának semmilyen magyarázatát nem adta.

> (5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény VII. cikkét egy új, de tartalmában a korábbi (4) bekezdés tárgykörével azonos (5) bekezdéssel egészíti ki, amely a sarkalatos törvényben meghatározandó tárgyköröket jelöli meg. Az egyes feltételek rögzítése helyett azonban a sarkalatos törvényben való meghatározására utalással egyszerűsödik az alaptörvényi szövege.[117]

2. A 27/2014. (VII. 23.) AB határozat – az Alaptörvény VII. cikkének és az Ehtv. új szabályainak elemzése

A 27/2014. (VII. 23.) AB határozat az *egyik következménye* a 6/2013. (III. 1.) AB határozatnak. A 14.Pk.60.601/2012. számú ügyben érintett egyházként nyilvántartásba vett szervezet 2011. december 20. napjáig ugyanis nem kérte egyházkénti ismételt elismerését, ezért az Ehtv. – 2012. január 1-jén hatályos – 34. § (1) bekezdése alapján a törvény erejénél fogva egyesületnek minősült. Az *ex lege* egyesületnek minősült egyház változásbejegyzési eljárást indított az egyesületre vonatkozó szabályok szerint, ugyanakkor az eljárás folyamatban léte során, a 6/2013. (III. 1.) AB határozat meghozatalát követően azt kérte a bíróságtól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az Ehtv. 34. § (1), (2) és (4)

[117] Vö. az 1. cikkhez fűzött indokolással.

bekezdése alkalmazhatóságának kizárását az ügyében.[118] A bíróság pedig az Alkotmánybírósághoz fordult;[119] az érintett szervezet pedig úgy nyilatkozott, hogy különösen fontos érdeke indokolja a kifogásolt rendelkezés alkalmazásának kizárását, mivel az 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kimondták az érintett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, ami alapján álláspontja szerint nem veszítette el egyházi státuszát, azt vissza kellene kapnia.

2.1. Az Alkotmánybíróság *összevetette* a két törvényi – *Ehtv. és az Ehtvmód*. – szabályozást, megállapította, hogy a bevett egyházként történő működéshez a hatályos jogszabályok a vallási tevékenységet végző szervezethez képest továbbra is számos többletjogosultságot társítanak, azonban több – a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban lényegesnek tekintett – elemében változott a szabályozás. Az új – ötödik módosítással bevezetett – VII. cikk értelmezése során az Alkotmánybíróság lényegében fenntartotta a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltakat, amelyeket tartalmi, eljárási feltételek és a megkülönböztetés tilalma témavonatkoztatott pontosításával egészített ki.[120]
Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonságot és ezzel összefüggésben a vallásszabadsághoz való jogot is sérti az a szabályozás, amely úgy minősített át a vallási tevékenységet végző szervezetté korábban nyilvántartásba vett – a vallási tevékenységet végző szervezetekhez képest többletjogosultságokkal rendelkező – egyházakat, hogy nem adott lehetőséget az érintetteknek arra, hogy a normavilágosság követelményének megfelelő, kiszámítható eljárási szabályok alapján, előre látható határidőig kérelmezzék egyházkénti elismerésüket, és ezáltal – ha az elismerés tartalmi feltételeinek megfelelnek – elkerülhessék egyházi jogállásuk ideiglenes elvesztését, illetve azt, hogy az elvileg elérhető bevett egyház jogállásnál hátrányosabb jogállásúvá alakuljanak át. Az Ehtv. 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos 34. § (1) bekezdésének *alaptörvény-ellenessége* tehát – abban az alkotmányjogi összefüggésben, amelyben az 6/2013. (III. 1.) AB határozat megállapította – az alkalmazási tilalomra irányuló *indítvány elbírálásakor*, az Alaptörvény hatályos rendelkezéseire és a hatályos szabályozási környezetre tekintettel is *fennáll*.

2.2. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során észlelte, hogy az Ehtv. 33. § (1) bekezdésének az Ehtv.mód. által megállapított, jelenleg hatályos szövege alapján az olyan vallási közösség, amelynek vonatkozásában az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (ABh.) alapján nem alkalmazható, egyházként történő elismerését a rendelkezés hatálybalépésétől számított

[118] Az Ehtv. – 2012. január 1. és 2012. augusztus 31. napja között hatályos – érintett rendelkezése: 34. § (1) A mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül. Az Ehtv. elbíráláskori hatályos érintett átmeneti rendelkezése: 33. § (1) Az olyan vallási közösség, amelynek vonatkozásában e törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos 34. § (1), (2) és (4) bekezdése az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata alapján nem alkalmazható, egyházként történő elismerését a 14/B. § és a 14/C. § szerinti eljárás keretében e rendelkezés hatálybalépésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül kezdeményezheti.
[119] Az Alkotmánybíróság az eljárása során észlelte, hogy a 2013. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ehtvmód.) 2013. augusztus 1-ei, illetve szeptember 1-ei hatállyal módosította az Ehtv. rendelkezéseit, köztük a törvény több, folyamatban lévő ügyekre vonatkozó átmeneti rendelkezését is. Erre tekintettel hiánypótlásra hívta fel az indítványozó bíróságot abban a tekintetben, hogy az Ehtv. 2012. január 1-e és augusztus 31-e között hatályos 34. § (1) bekezdését továbbra is alkalmazandónak tartja-e az indítványai tárgyát képező ügyekben. A hiánypótlási felhívásra adott válaszában az indítványozó a 14.Pk.60.601/2012. számú ügy vonatkozásában az „indítványát fenntartotta” arra tekintettel, hogy az Ehtv. érintett rendelkezését az eljárásában továbbra is alkalmazandónak tartja.
[120] L. az alábbi V. 3. pontban.

30 napos jogvesztő határidőn belül kezdeményezheti. Az Ehtv. átmeneti rendelkezései azonban nem tartalmaznak az egyházként történő elismeréssel kapcsolatos új eljárást és új döntést biztosító külön szabályt az olyan vallási közösségek számára, amelyek ugyan az AB határozatban alaptörvény-ellenesnek minősített törvényi rendelkezések alapján alakultak át egyesületekké, de amelyek – mint a jelen ügyben érintett szervezet – ügyében az Alkotmánybíróság az azt követően meghozott újabb határozatában mondja ki a jogsérelmet okozó törvényi rendelkezés alkalmazhatatlanságát. Az Ehtv. 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-éig hatályos – alaptörvény-ellenes – 34. § (1), (2) és (4) bekezdései szerint egyesületté minősített vallási közösségek a jogállásuk elvesztésével kapcsolatos jogorvoslat biztosításának indokoltsága szempontjából összehasonlítható csoportba tartoznak, függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság az ügyükben a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban mondta ki, vagy utóbb mondja ki az alaptörvény-ellenes rendelkezés alkalmazhatatlanságát; ez utóbbi körülmény a különbségtételnek nem ésszerű indoka, de feltételezhetően nem is célja. Az Ehtv. 33. § (1) bekezdésének szigorú nyelvtani értelmezése ugyanakkor eredményében egymással összehasonlítható helyzetben lévő vallási csoportok közötti – a fentiek alapján indokolatlan – hátrányos különbségtételhez vezetne az azonos alaptörvény-ellenes rendelkezések által okozott jogsérelemmel kapcsolatos jogorvoslathoz való hozzáférés szempontjából. A rendelkezés céljával, továbbá az Alaptörvény XV. cikkével az Ehtv. 33. § (1) bekezdésének olyan értelmezése áll összhangban, amely – hasonló határidővel – egyaránt *biztosítja* a *jogorvoslati eljárás* kezdeményezésének lehetőségét mindazoknak a szervezeteknek a részére, amelyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság akár az Abh.-ban, akár későbbi határozatában kizárta az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezés alkalmazhatóságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VII. cikkéből és XV. cikkéből eredő *alkotmányos követelményként* állapítja meg, hogy ha a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot követően az Alkotmánybíróság az Ehtv. – az Ehtvmód. 17. §-a által megállapított – 33. § (1) bekezdésében hivatkozott valamely alaptörvény-ellenes rendelkezés alkalmazásának kizárását rendeli el, akkor az egyházként történő elismerés kezdeményezésére előírt határidőt az adott vallási közösség vonatkozásában az Alkotmánybíróság alkalmazási tilalmat megállapító határozatának közzétételétől kell számítani.

3. Az Alaptörvény VII. cikkének tartalma

A 27/2014. (VII. 23.) AB határozat tehát egyrészt továbbra is *fenntartotta* az állam és a vallási közösségek és az egyházak közötti kapcsolatra vonatkozó gyakorlatát, másrészt az Ehtv.mód. – diszkrimináló – jogvesztő határidejére vonatkozó *alkotmányos követelményt* állapított meg, megszüntetve így a törvény által kialakított hátrányos megkülönböztetést.
A *vallásszabadság helyzete* tehát az ötödik módosítás és az Ehtv. módosítása tükrében – és összevetve a korábbi tartalommal[121] – a *következő változásokat* mutatja.
i) A korábbi szöveggel szemben felvetett *aggályok*, miszerint a különvált működés és az önállóság csak az elismert (bevett) egyházakkal szembeni alkotmányi kötelezettség, illetve a intézményesült közösségi vallásgyakorlás joga nem minden közösséget illet meg, *megoldódni* látszanak. Az állam tehát bármifajta vallási közösségtől elkülönülten működik, és mindenfajta vallási közösség önálló, sőt e közösségek – a többi autonómián alapuló szervezethez képest – többletautonómiával és többlet jogosítványokkal rendelkeznek.
ii) A vallási közösségek között azonban még mindig fennáll a *nem objektív alapokon álló különbségtétel*, ami a tisztességes eljárás nem minden jegyét magán viselő, és objektív kritériumokat nélkülöző elismerési eljárásban, továbbá a bevett egyházaknak adott többletjogosítványokban mutatkozik meg. Ez alapján pedig az *állami semlegesség* még mindig *relatív*, amit tovább relativizál az elismerési eljárában az együttműködési kitétel,

[121] L. az I. 5. pontot.

illetve az, hogy ebben az eljárásban az államnak továbbra is lehetősége van megítélni vallásos hit igazságtartamát. *Hiába* mondja ki tehát ki az Alkotmánybíróság a 27/2014. (VII. 23.) AB határozatában: „Az állam meghatározhat feltételeket a vallási közösségek számára hozzáférhető jogosultságok megszerzése, valamint a közösségi célok elérése érdekében velük történő együttműködés vonatkozásában is. Ugyanakkor – az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredően, a semlegességnek és az önkényes hátrányos megkülönböztetés tilalmának tartalmi garanciáiként – ezeknek a feltételeknek tárgyilagosnak és ésszerűnek kell lenniük, továbbá igazodniuk kell az adott jogosultság, valamint az együttműködéssel érintett közösségi célok sajátosságaihoz és a vallásszabadsághoz való jognak az ezekhez való viszonyához."
iii) A tisztességes eljárás és a jogorvoslathoz való jog továbbra sem biztosított egyenlő mértékben a vallási közösségek mindegyike számára. Ugyancsak *hiába mondja ki* (újra) az Alkotmánybíróság – a jogállás, illetve a jogosultságok megszerzésére és azok felülvizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatban – a 27/2014. (VII. 23.) AB határozatában: „Abból következően, hogy a többletjogosultságok, illetve a bevett egyházi jogállás megszerzésére vonatkozó állami döntés nem lehet önkényes, a tartalmi garanciák mellett eljárási garanciák is szükségesek: a döntés alapjául szolgáló eljárásnak meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő követelményeknek: az ügyet részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell intézni, a döntést megfelelően indokolni [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]; a döntéssel szemben pedig jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani [XXVIII. cikk (7) bekezdés]."

4. AZ EJEB a magyarországi vallásszabadságról

4.1. A Bíróság *2014 tavaszán bírálta* el az hozzá *2011 év végén és 2012 év elején* érkezett ügyeket. A Bíróság megítélésében a támadott szabályozás[122] a panaszosok egyházkénti de-regisztrációját és a vallásszabadsághoz, illetve az egyesüléshez való jogukba való beavatkozást jelent. A Bíróság elismerte a törvényben történő szabályozás meglétét, és az indokot is legitimnek fogadta el, amely alkalmas a rendellenességek és a bűncselekmények elleni fellépésre. Azzal kapcsolatban, hogy a beavatkozás a demokratikus társadalomban szükséges-e, a Bíróság kifejtette, hogy a részes államoknak megvan a saját mozgásterük, de tiszteletben kell tartaniuk a Bíróság esetjogát, és e mozgásteret a Bíróság vizsgálhatja. A Bíróság végül „arra a következtetésre jut, hogy azzal, hogy finomabb eszközök helyett a kérelmezők egyházi jogállását megvonták, a politikai jellegű és ekként is megkérdőjelezhető újra-regisztrációs eljárást vezettek be, és végül azáltal, hogy a kérelmezőket a bevett egyházaktól eltérően kezelik, nem csak az együttműködési lehetőségek, hanem a hitéleti tevékenység számára biztosított kedvezmények tekintetében is, a hatóságok megsértették a semlegesség követelményét a kérelmező közösségekkel szemben. Ezek az elemek, összességében és számosságukban lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy a bevezetett intézkedést ne tekintse olyannak, amit »kényszerítő társadalmi szükséglet« indokol."[123]

4.2. A Bíróság az ítéletben nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a konkrét ügyre vonatkozóan, annak megfelelően, az eltérések figyelembe vételével alkalmazza a korábbi joggyakorlatát, illetve hogy megfigyelje: a *jogalkotó megfelelő érvekkel* (bizonyítékokkal) *támasztotta-e alá* a jogalkotási megoldását. Az államok mozgásterébe tartozó területeken a Bíróság többször azt észlelte, hogy a jogalkotó nem adja megfelelő indokát annak, hogy miért pont az adott jogalkotói megoldást választotta.[124]

[122] L. az I. 4. pontban.
[123] Fordítást l. Schanda: Romboló bírói aktivizmus … 2. o.
[124] L. erről pl. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 16-24. o. L. Patricia Popelier: A Fundamental Right to Rational Law Making? An

A *de-regisztrációval kapcsolatban* a Bíróság megállapította, hogy a Kormány nem igazolta, hogy kevésbé drasztikus fellépés – bírósági kontrol, feloszlatás – a problémákkal szemben nem volt elérhető. A Bíróság nem tudta nem észrevenni, hogy a szándék a létező és működő egyházakra vonatkozó jogi keret megszüntetése volt, az ezzel együtt járó anyagi és reputációt érintő következményekkel.
A *re-regisztrációval kapcsolatban* megjegyezte, hogy a két különböző jogi kategóriába soroló szabályozás az állami mérlegelési hatásköbe eshet, de ilyenkor az történeti, alkotmányi tradíciókkal van összefüggésben. A Bíróság abban látta a problémát ebben a tekintetben, hogy a Kormány nem igazolta semmilyen meggyőző bizonyítékokkal, érvekkel, hogy a mellékletben felsoroltak teljes mértékben a magyar történelmi hagyományokat tükrözik annyiban, amennyiben a panaszosok abban nem szerepelnek, sőt, a jogalkotó egészen 1895-ig visszautal, de az újabb kori történelmi fejleményeket nem veszi figyelembe.
A Bíróság elismerte, hogy a gyakorlata alapján a *demokratikus társadalomra való veszélyesség lehet alapja* az egyházi jogállás (regisztráció) megtagadásának, *de a konkrét esetben* a jogalkotó nem igazolta a társadalomra való veszélyességnek – mint a re-regisztráció feltételének – az indokoltságát, és nem is bizonyította semmivel, hogy a panaszosok részéről tényleges veszély fenyegetne, illetve nem áll rendelkezésre semmilyen olyan eljárás, amely a panaszosok működésének a jogellenességére vagy annak visszaélésszerűségére vonatkozna.

4.3. Az Egyezmény alapján – mutat rá a Bíróság – a *vallási közösségeknek nincsen joga* arra, hogy számukra az állam speciális (köz)jogi státust biztosítson; az államnak az a kötelezettsége, hogy a magánjog alapján a jogi személyiség megszerzését biztosítsa. Az eltérő jogi személyiség biztosítása azonban a követők számára nem mutatkozhat úgy meg, hogy őket a nyilvánosság szemében kedvezőtlen színben tünteti fel.
A Bíróság is utal arra, hogy a *parlamenti elismerési eljárás aggályos*, figyelemmel a döntés politikai jellegére és arra a veszélyre, hogy annak során nem semleges és önkényes döntés születik.
A Bíróság figyelmeztet arra, hogy az *állam adhat eltérő állami juttatásokat* és azokat vissza is vonhatja, de ezekben az esetekben mindezt a *legszigorúbban* kell vizsgálni. Ugyancsak az állam szabad abban, hogy megválassza az *együttműködés formáját* a különböző vallási közösségekkel, de e döntésében az állam *nem lehet diszkriminatív*. A semlegesség ebben a tekintetben azt követeli meg, hogy az állam rögzített és ellenőrizhető kritériumok[125] alapján hozza meg e döntését, és e döntés következményeként senki sem érezheti magát másodrendű állampolgárnak. A magyar megoldás következtében a bejegyzett egyházak privilegizált helyzetben vannak; a megállapított kritériumok *kedvezőtlen helyzetben hozták a panaszosokat*. A Bíróság a *működési időtartam* tekintetében *osztja a Velencei Bizottság kritikáját*. Mindazonáltal a Bíróság megállapítja, hogy a panaszosokat semmi nem akadályozza meg a jogi személyiség (egyesület) megszerzésében, ami az állammal szemben *formális autonómiát* biztosít. Ugyanakkor *bizonyos*, egyházak által gyakorolt *vallási tevékenységek* – amelyeket a 6/2013. (III. 1.) AB határozat felsorolt, és amelyekre a Bíróság hivatkozik[126] – *nem elérhetőek* a vallási egyesületek számára, ami a Bíróság szerint érinti az utóbbi vallásszabadsághoz való jogát, és nem felel meg az állam semlegességével szembeni követelményeknek, illetve az eltérő bánásmód alkalmazásához nélkülöz mindenfajta objektív

---

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. Universty of Latvia Press 2012. A szempontrendszer (ex lege egyház, elismerési eljárás alanyai) hiányára hívja fel a figyelmet Mink Júlia is. Schweitzer – Mink – Iványi – Szathmáry – Rixer: i.m. 57. o. L. a tizedik fejezetet.
[125] Ezek hiányát minden kritikus megemlíti.
[126] L. a 76. lábjegyzetben.

alapot. Az ilyen hátrányos megkülönböztetés a kisebb vallási közösségek hívőit terheli objektív és igazolható indok nélkül.

VI. Összegzés

1. A vallásszabadságra és a közösségi vallásgyakorlásra vonatkozó alkotmányjogi problematikának fentebb történő áttekintése és elemzése során láthatóvá vált az *alkotmányos párbeszéd magyar gyakorlata* is, amely a konkrét esetekben *felemás eredménnyel* zárult. Az ehhez vezető *folyamat*, amely alkotmánybírósági döntésekkel, velencei bizottsági véleményekkel volt kikövezve – figyelemmel a kiindulópontra és a magyar politikai döntéshozó elszántságára – ebben az esetben *sem volt egyenletes*. Az eredeti alkotmányozói/alkotmánymódosítói/jogalkotói elképzelés teljes feladása azonban nem valósult meg, a szabályozás néhány ponton igazodott a különböző fórumok elvárásaihoz. Úgy tűnik, hogy a magyar döntéshozó bizonyos esetekben hagyta magát meggyőzni, és kissé eltávolodott a vallásszabadságot relativizáló szándékától. Ez természetesen üdvözlendő és helyeslendő; kár azonban, hogy a „fontosabb" szabályozási kérdésekben erre nem került sor: a parlamenti elismerési eljárás a nem objektív feltételekkel együtt megmaradt, hatékony jogorvoslat továbbra sem vehető igénybe ellene. Az Alkotmánybírósággal és a Velencei Bizottsággal folyó *alkotmányos párbeszéd jelentősen alakított* a szabályozási koncepción és kereten, ami elsősorban az alkotmányi szabályok változásán érhető tetten. Az ötödik módosítással „véglegesített" VII. cikk – az (1) bekezdéstől eltekintve – viszonylag nagy utat járt be az eredeti szöveg és a (vélhetően) mögöttes – az Alaptörvény eredeti szövegéből és az Ár.-ból kibontakozó – koncepciótól. Mindeközben pedig érvényesítette a „politikailag nem érzékeny" területeket érintő javaslatokat és megfontolásokat. Az említett területeken és az átmeneti szabályok *elégtelen voltán azonban nem változtatott*. Az átmeneti szabályok sérelmes voltán először az Ehtv. érintett szabályainak 6/2013. (III. 1.) AB határozat által történt *ex tunc megsemmisítése* és az alkotmányjogi panasszal élők esetében az *alkalmazási tilalom kimondása* segített, majd később azok megváltozott tartalmának diszkrimináló hatásán az Alkotmánybíróság *alkotmányos követelménye* [27/2014. (VII. 23.) AB határozat] esetenként segíteni tud. Ugyancsak esetenként nyújt jogorvoslatot az EJEB is, amely az ítéletében – bár más szempontrendszert használva – mintegy megerősítette a magyar jogalkotó vallásszabadsággal kapcsolatos jogalkotási tevékenységét illető kritikákat. Mindez azonban *hiábavaló, ha a jogi keret maga maradt olyan, amilyen*: az egyházi státus és ekként a kedvezmények akkor illethetik meg a vallási közösséget, ha vele az állam együtt akar működni, és ennek érdekében azt nem ellenőrizhető és jogi úton nem támadható eljárásban elismeri. Ekként az Ehtv.-ben legutóbb garantált eljárási biztosítékok is csak „hasznos" szépségtapaszoknak minősíthetőek.

2. Ennek a kialakult helyzetnek minden bizonnyal az az oka, hogy a kormányzati egyházpolitika *több irányban sem elkötelezett*. Nem elkötelezett „az egyházi autonómia, az állam és az egyház szükség szerinti és önkéntes együttműködésen alapuló intézményes elválasztása, valamint az állam közömbösségét és tétlenségét semmiképpen sem jelentő világnézeti semlegesség elve mellett",[127] és ilyen elkötelezettség a jelenlegi kétharmaddal rendelkező politikai döntéshozótól sajnálatos módon nem is várható. E helyzetből az a következtetés is levonható, hogy az *alkotmányos párbeszéd* az alapvető jog jelentéstartalmáról – adott pillanatban – fakadó *problémát* csak a *politikai döntéshozó belátása* és a demokratikus jogállam iránti *elkötelezettsége* esetén tudja részben vagy teljesen *orvosolni*. A vallásszabadságra vonatkozóan a részlegesség mutatkozott meg, vagyis a politikai döntéshozó

[127] A megfogalmazás Schweitzertől kölcsönözve, aki az említett elkötelezettséget az általa szükségesnek vélt változtatások alapjának tartja. Schweitzer: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása 6. o.

alapjogok irátni elköteleződése kétséges, a vonatkozó alkotmányi rendelkezések még mindig vitatható megtartása pedig azt eredményezik, hogy az *Alaptörvény alkotmányként nem tudja* megfelelően *ellátni* az alapjogok védelme *funkcióját*, illetve – figyelemmel a többszöri olyan Alaptörvény-módosításokra, amelyek a tárgybani törvényi szabályok megalkotását követte – nem tudja korlátozni az államhatalmat. *Ezen* a problémán az *alkotmányos párbeszéd önmagában segíteni nem tud*, mivel nincsen olyan fél, amely érdemben befogadja (pl. az EJEB döntéseit), és annak megfelelően cselekszik (módosít).

dc_1051_15

8. fejezet – Alkotmányos párbeszéd a választási elvekről és jogokról

Az Alaptörvény választással kapcsolatos szabályainak módosítása és az országgyűlési képviselők választásáról szóló, sarkalatos, 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) is felkeltette az alkotmányos párbeszédben eddig is aktívan közreműködő Velencei Bizottság,[1] az EBESZ/ODIHR, továbbá néhány nemzeti civil szervezet, valamint az Alkotmánybíróság figyelmét.[2] E szervek és szervezetek bírálták a politikai döntéseket és a konkrét választási szabályokat, az Alkotmánybíróság pedig egyes rendelkezéseket alkotmányellenesnek nyilvánított. A 2014-es parlamenti választások után gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkezünk az új választási szabályok tényleges működéséről, illetve ismerjük az alkotmányos párbeszéd eredményére adott választ is. E fejezetben röviden összefoglalom az egyes választási elvekre és szabályokra – választójog, választási földrajz, győztes kompenzáció, kapmány – vonatkozóan lezajlott alkotmányos párbeszédet.

A korábbi fejezetekhez hasonóan ebben is azt vizsgálom, hogy az alkotmánymódosító hatalom és a törvényhozó hatalom *hogyan használja (ki)* az *alkotmányos párbeszéd* lehetőségét, illetve annak – számára nem feltétlenül tetszetős – *eredményét képes-e elfogadni*. Ez ugyanis jelezheti a politikai döntéshozó demokratikus és jogállami elkötelezettségének fokát és irányát, illetve esetleg erősítheti az abbéli meggyőződést, hogy egyrészt Magyarországon az együttélés kerete – a kilencedik fejezetben kifejtett – visszaéléses alkotmányozással és alkotmánymódosítással alakult ki, másrészt e rendszerben a – tizedik fejezetben ismertetett – intézményi bizalom még az eddigiekhez képest is nagyobb csökkenést mutat, a demokrácia egyre „töredezettebbé" válik. A három megnevezés – visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás, az intézményi bizalom csökkenése vagy alacsony szintje, valamint a töredezett demokrácia – hasonló jelenségre, a demokrácia derogálódására utal. Míg azonban a visszaéléses módszer a kereteken változtat, vagy a rendszert működteti a nem megfelelő kereteknek megfelelően, illetve adott esetben az elfogadható kereteken belül hozza létre a nem demokratikus működési szisztémát a formális szabályok megtartásával, addig a töredezett demokrácia már a demokrácia olyan állapotát jelzi, ahol az egyes, adott állami berendezkedést demokráciának minősítő elemek nem valósulnak meg úgy, ahogyan az elvárható lenne. Ugyanakkor a töredezett demokrácia nem feltétlenül visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás során kerül kialakításra, de adott esetben annak lehet a következménye. Mindkét esetben várható az intézményi bizalom csökkenése. Az eltérő jellegük miatt ezeket külön fejezetben tárgyalom: a visszaéléses modell az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal áll szoros összefüggésben, a töredezett demokrácia és az alacsony intézményi bizalom pedig a nép részvételével, amelyet megfigyelhetünk akár a választások során, akár a jogalkotási eljárásban. A részvételt az alkotmányos párbeszéd szempontjából a tizedik fejezetben vizsgálom. A választással kapcsolatban itt arra koncentrálok, hogy a korábbi fejezetek mintáját alapul véve bemutatassam: kiknek, milyen szerepe volt a szabályok kialakítására irányuló párbeszédben, milyen problémák merültek fel, azok feloldást nyertek-e, nyerhettek volna-e az alkotmányos párbeszéd további alkalmazásával.

Ezekre alapozva, a vizsgálat – a korábbiakhoz hasonlóan – hozzájárulhat ahhoz a teljesebb képhez, ami a magyar alkotmányos berendezkedést és a többszintű alkotmányosság

[1] L. főleg a CDL-AD (2013)012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), illetve a Velencei Bizottság honlapján elérhető véleményeket Magyarországról: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx.

[2] E fejezet rövidebb változatát l. Tímea Drinóczi: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteuropa Recht 2014. 4. sz.

dc_1051_15

magyarországi működését 2010 óta jellemzi, illetve – mintegy következményi hatásként – megmutatja, hogy a magyar jogalkotó milyen mértékben járt el a választási tanulmányok irodalmának általános elvárásai szerint.[3]
Az egyes választási elvekre irányuló alkotmányos párbeszédet – a korábbi fejezetekhez hasonlóan – kronológiai sorrendben vizsgálom, anélkül azonban, hogy az új választási rendszer részletes ismertetésébe vagy annak a korábbival való aprólékos összehasonlításába fognék.

I. Az Alaptörvény második módosítása

Miközben az Alkotmánybíróság az Átmeneti rendelkezéseket (Ár.) vizsgálta felül, vagyis 2012 márciusa és decembere között, az Alaptörvény átesett a második módosításán. A második módosítást (2012. november 9.)[4] *2012. szeptember 18-án* nyújtották be a képviselők az Országgyűlésnek, és azt *2012. október 29-én fogadták el*. Az Ár. új szabályának 23. cikk (3)-(5) paragrafusai előírták a szavazók *előzetes regisztrációját*.[5] Az előzetes regisztráció elképzelése – amely Magyarországon merőben új jogintézmény lett volna, és már első látásra is teljes mértékben szükségtelennek tűnt, tekintettel az állandó lakosok címének nyilvántartására, valamint arra a tényre, hogy a korábbi választásokat e nyilvántartás alapján is zökkenőmentesen megszervezték – akkor jelent meg először, amikor a választási eljárásról szóló törvény javaslatát 2012 őszén benyújtották az Országgyűléshez. Miután újra átgondolhatták a javasolt új szabályt, és mérlegelhették a regisztráció bevezetésével kapcsolatos kritikus véleményeket, a kétharmados parlamenti többség számára biztonságosabbnak tűnt az „előzetes regisztrációt" vagy „feliratkozást" az – általuk alkotmányként kezelt[6] – Ár.-ba is beiktatni. A választási eljárásról szóló törvény elfogadása után a köztársasági elnök annak egyes rendelkezéseit *előzetes normakontrollra* küldte, és azokat az Alkotmánybíróság az *1/2013. (I. 7.) AB határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította*.[7] Az Alkotmánybíróság döntése kitért az előzetes regisztrációra és a választási kampány új szabályaira is. E döntésre reagálva – és tekintettel arra, hogy az Átmeneti rendelkezéseket megsemmisítették – a kétharmados többség elfogadta az Alaptörvény *negyedik módosítását*, amely az *előzetes regisztrációra* vonatkozó szabályt *nem*, hanem *néhány módosított szabályt* tartalmazott a választási kampányról, illetve számos olyan szabályt vezetett be, amelyeket az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek nyilvánított, vagy amelyek az Átmeneti rendelkezések részét képezték.[8]

[3] L. pl. Joseph M. Colomer: It's parties that choose electoral system (or, Duverger's laws upside down). 53 Political Studies 2005, Robert G. Moser – Ethan Scheiner: Mixed electoral systems and electoral effects: controlled comparison and cross-national analysis. 23 Electoral Studies 2004, Carles Boix: Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. 3 American Political Science Review 1999.
[4] Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012.November 9.), Magyar Közlöny 2012. évi 149. sz. 25018.
[5] L. Juhász Attila – László Róbert: Az előzetetes regisztráció és a demokrácia. Fundamentum 2012. 4. sz.
[6] L. az ötödik fejezetet.
[7] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság 2012. december 28-i döntésével (Ár.-ABH) azokat a szabályokat is megsemmisítette, amelyeket az Alaptörvény (Ár.) második módosítása vezetett be.
[8] Vö. az ötödik fejezettel.

II. Párbeszéd az új választási rendszerről

1. Az új választási rendszer kialakítása és problémái

1.1. Az új rendszer kialakítás az Alkotmány és az Alaptörvény alapján – a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR közös véleménye

1.1.1. Az új választási szabályok kidolgozását és elfogadását[9] alkotmánymódosítás előzte meg még az Alaptörvény elfogadása előtt. Az új Kormány 2010. májusi megalakulása után az új parlamenti többség azonnal hozzáfogott a Magyar Köztársaság *Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvény *módosításához* (jelentős és formai korlátozás nélkül, a szükséges 2/3-os többség birtokában), a megfelelő előkészítés, koordináció és tanácskozás hiányában.[10] A módosítás a parlamenti képviselők számát 386-ról 200-ra csökkentette. Az új szabály a 2014-es választások előtt lépett volna hatályba.[11] Egy másik módosítás azok passzív választójogát volt hivatott – lényegében hiányos és hibás indokolással[12] – korlátozni, akik a „fegyveres erőknél" szolgáltak.[13]
Az *új Alaptörvény* elfogadását azonban csak néhány módosítás „élte túl", és jelent meg az új alkotmány szövegében és rendszerében.[14] A Vjt. nem módosította a magyar választási rendszer vegyes jellegét, azonban bevezetett néhány változtatást: többek közt lehetővé tette a magyar lakóhellyel nem rendelkező, külföldön élő magyar állampolgárok választójogának gyakorlását (levélben szavazás pártlistára), az egyéni választókerületekben az egyfordulós rendszert, és különleges szabályokat határozott meg a nemzeti kisebbségek számára. A választópolgárok egyéni választókerületi jelöltségéhez szükséges ajánlások számát csökkentette. A törvény rendelkezik a választókerületek határairól is, amelyeket két függelék határoz meg, illetve szabályozza a jelölést, a választási eredmények meghatározását és az időközi választásokat. A Vjt.-ben az országgyűlés létszámát 200 helyett 199 főben határozták meg,[15] de a fegyveres erőknél szolgált vagy szolgáló állampolgárok választójogára vonatkozólag korlátozást nem vezettek be annak ellenére, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi a sarkalatos törvények számára a passzív választójog további kritériumainak meghatározását.[16] A Vjt. tartalmazza továbbá a „győztes kompenzálásának" módszerét.

1.1.2. *A Velencei Bizottság és az EBESZ/Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala* (EBESZ/ODIHR) *2012-ben* kiadott *közös véleménye* szerint – a nemzetközi

[9] L. László Róbert: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/21. 1-2. o., Halmai Gábor: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers 2014/12. 1-6. o., Szigeti Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SzigetiPeter_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa_131009.pdf

[10] L. Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Hungary's Constitutional Transformation. European Constitutional Law Review 2011. 7. sz. 183-203. o., Drinóczi Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz.

[11] Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása 1. §, Magyar Közlöny 2010. évi 85. sz. 19722.

[12] Drinóczi: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? 67-68. o.

[13] Az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosításai, Magyar Közlöny 2010. évi 130. sz. 22370.

[14] Példa erre az Alkotmánybíróságra és annak tagjaira vonatkozó, illetve a bírósági titkárokat érintő szabályok, a jogszabályok világos és szisztematikus felsorolása, az autonóm államigazgatási szervek hatásköreinek kiadására vonatkozó rendeletalkotási hatáskör (anélkül azonban, hogy megemlítené azokat), és a legfőbb ügyész „jogállása" főbb szabályai. Az Alaptörvény nem tartalmazza azonban sem a parlamenti képviselők számát, sem pedig bármiféle korlátozást a fegyveres erőknél szolgált vagy szolgáló állampolgárok választójogára vonatkozólag.

[15] A létszámcsökkenés László Róbert szerint nem szükségszerűen eredményezi a parlament olcsóbb vagy hatékonyabb működését. László: i.m. 3. o.

[16] Alaptörvény XXIII. cikk (4) bek.

szabványok tükrében – a választási rendszer átalakításával kapcsolatban önmagukban a következő tényezők semlegesek:[17] egyfordulós rendszer a kétfordulós helyett; a csökkentett létszámú parlamenti képviselet; a jelöltregisztráció szabályainak változása; a külföldön élő (azaz az állandó magyarországi lakhellyel nem rendelkező) magyar állampolgárok szavazati jogának kiterjesztése. A Vjt.-ben foglalt, a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének javítására vonatkozó különleges rendelkezések pozitív változásnak tekinthetők a törvényben, összhangban állnak a nemzetközi normákkal és a legjobb gyakorlatokkal.[18]

1.2. Az új rendszer a szakirodalom tükrében

1.2.1. A választási *szakirodalom* szerint egyrészt a már meglévő politikai pártok hajlamosak olyan választási rendszereket kialakítani, amelyek kristályosítják, konszolidálják vagy megerősítik a korábbi pártszerkezetet, másrészt pedig azok a politikai párt-konfigurációk, amelyeket csak néhány párt ural, általában többségi választási rendszert hoznak létre. Ezek a feltevések Magyarország esetében nem igazán vagy teljesen alkalmazhatók, ideértve azt is, amit *Joseph M. Colomer* fogalmazott meg: „az öncélú szereplők előnyben részesítik az olyan választási szabályokat, és hajlamosabbak is azokat választani, amelyek kevés lehetőséget teremtenek számukra az abszolút vesztes pozícióba való kerüléshez”.[19] Ezek a kijelentések, habár általában igaznak bizonyulnak, a magyar eset tanulmányozásakor tovább *finomítandóak*. Magyarországon a megelőzőnél sokkal inkább többségi választási rendszert kizárólagosan a kormányzó vezető parlamenti többség, a Fidesz-KDNP alakította ki. A cél azonban nem igazán a kikristályosodás, a konszolidáció és a korábbi párt-konfiguráció megerősítése, vagy „az abszolút vesztes pozíció” lehetőségének minimalizálása volt. A jelölés szabályainak megváltoztatásával – a jelöltek számának 750-ről 500-ra való csökkentése és az, hogy a kampány finanszírozására vonatkozó szabályok is módosultak – a szereplők számára nem csupán a választásokon való indulást tették lehetővé, hanem új pártok megalakítását is. Az akkori pártszerkezetet egyáltalán nem konszolidálták, de az ellenzék további széttagolódását lehetővé téve, több versengő párt és jelölt vett részt a választáson.[20] A „győztes kompenzálásának” bevezetésével a cél többé nem az abszolút veszteség lehetőségének minimalizálása volt, hanem épp ennek ellenkezője: az abszolút nyertes szerepének elnyerésére való lehető legnagyobb esély megteremtése. Ennek ellenére *Robert G. Moser* és *Ethan Scheiner* általános megfigyelése érvényesnek tűnik Magyarországon is: a vegyes rendszerek nagymértékben fenntartják az arányos és a többségi rendszerek független hatásait a már kialakult pártrendszerrel rendelkező országokban.[21] *Carles Boix*-nak ugyancsak igaza van, amikor azt írja: ha az új belépők gyengék, a nem-arányos szabályok érvényben maradnak,[22] ám *Magyarországon ezt ki kell egészíteni* a túlzottan biztosított „győztes kompenzációja” módszerrel és azokkal a választási jogszabályokkal, amelyeknek elfogadásához kétharmados parlamenti többségre van szükség.

Említett észrevételek empirikus kutatásokon alapulnak, és Magyarország kontextusában a kérdés az, hogy milyen mértékben tekinthetőek demokratikusnak a választási szabályok és maga a rendszer, különös tekintettel arra, hogy a magyar politikai döntéshozó nem mindenben szentelt figyelmet az alkotmányos párbeszédben megfogalmazottaknak.

[17] CDL-AD(2012)012-e, Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e p. 4

[18] Uo.

[19] Colomer: i.m. 2. és 1. o.

[20] Az más kérdés, hogy ezek az új pártok képesek-e a jövőben valódi politikai pártokként működni.

[21] Moser – Scheiner: i.m. 595. o. Egyetértőleg l. László: i.m. 5. o., Halmai: i.m. 6. o.

[22] Boix: i.m. 622. o.

1.2.2. A *magyar szakirodalomban* a választási rendszer szabályozásának több eleme is vitatott. Szerzők eltérő szempontból, de lényegében hasonló szabályokat tartanak vagy alaptörvény-ellenesnek, vagy az alkotmányosság elvébe ütközőnek.[23] *Pozsár-Szentmiklósy Zoltán* szerint egyértelműen alaptörvény-ellenesek a következő szabályok: „a) a politikai hirdetések közzétételének rendeleti úton történő korlátozása, (b) a Kormány és társadalmi szervezetek politikai pártokkal párhuzamos kampány-tevékenységének lehetővé tétele, (c) a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok kizárása a levélben szavazás lehetőségéből, (d) a többes ajánlás rendszere, (e) a kampányfinanszírozás átláthatatlansága. Bár az Alaptörvény formális értelemben megfelelő alapot teremt e normatív rendelkezésekhez, tartalmi szempontból alkotmányos elveket sértő megoldásnak bizonyul a politikai reklámok műsorszolgáltatásban történő közzétételére vonatkozó korlátozás. Alkotmányos korrekcióra szorul (a) a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogának egyenlőtlensége és (b) a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nemzetiségiként regisztráló választópolgárok választójogának egyenlőtlensége."[24] *Halmai Gábor* ezeken túl sérelmesnek tartja a választókerületek kialakítása során alkalmazott gerrymanderinget, a győztes-kompenzáció rendszerét, a Nemzeti Választási Bizottság mandátumának kilenc évre történő emelését.[25]

1.3. Az újszabályozás kritizált elemei és az alkotmányos párbeszéd háttere

Az alkotmányos párbeszéd szempontjából ebben a fejezetben a szavazati és regisztrációs jogra, a választási földrajzra, a győztes-kompenzációra, illetve a kampány alaptörvényi szabályozására irányuló párbeszédet és annak eredményét mutatom be. E párbeszédben – témáktól függően – részt vett az Alkotmánybíróság, az alkotmánymódosító hatalom, az Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR is. Az alkotmányos párbeszéd hátterét a *Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR* 2012-i évi *közös véleménye*, részelemeit pedig egyrészt a negyedik és ötödik Alaptörvény-módosításban megnyilvánuló interaktus képezheti az Alkotmánybíróság, az alkotmánymódosító hatalom, és a Velencei Bizottság között (szavazati és regisztrációs jog, kampány), másrészt azt alkothatja az Alkotmánybíróságnak az ajánlásokat lényegében figyelembe nem vevő döntése a győztes-kompenzációról, harmadrészt része lehet a jogalkotó és a Velencei Bizottság közti kommunikáció is (választási földrajz). A témabeli alkotmányos párbeszéd záróakkordjának pedig az EBESZ/ODIHR választási missziójának jelentése minősíthető.

2. Szavazati jog és regisztráció

2.1. Az Alkotmánybíróság a szavazati jogról

Az Alaptörvény kimondja, hogy minden nagykorú magyar állampolgár rendelkezik aktív és passzív választójoggal a parlamenti képviselők választásán,[26] és hozzáteszi, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot

[23] „Miután az Alaptörvény szinte egyáltalán nem tartalmaz anyagi és eljárási választási rendelkezéseket, az általam kifogásolt szabályok inkább általános alkotmányossági elvekkel ütköznek, mint például a határon túli állampolgárok szavazásának bizonyos szabályai a hátrányos megkülönböztetés tilalmába." Halmai: i.m. 7. o. A problematikus pontokat l. ugyanott, az 5-6. oldalon.

[24] Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. MTA Law Working Papers 2014/16. 10. o.

[25] Halmai: i.m. 6. o. Lényegében hasonlóan l. László: i.m. 7-8. o.

[26] A választójogra vonatkozó szabályok előrelépést jelentenek, l. a Kiss Alajos v. Hungary (Application no. 38832/06) Judgment of 20 May 2010. L. pl. Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyzetett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai reginális jog és a komparatív közjog tükrében. Doktori értekezés, Budapest, 2015., https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Gurbai_dolg_v.pdf. 54-62. o., L. továbbá Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 1. o. Szerinte a választójogosultak körének bővítése még nem tekinthető befejezettnek.

további feltételekhez kötheti.[27] A Vjt. megkülönbözteti a magyarországi lakóhellyel rendelkező választókat az azzal nem rendelkezőktől; az utóbbiak szavazati joga a pártlistákra való szavazásra korlátozódik[28] (szóval egyéni jelöltre nem adhatják le voksukat).
Az Alkotmánybíróság *1/2013. (I. 7.) AB határozatában* kimondta, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választók *előzetes regisztrációja alkotmányellenes*, ám az állandó magyarországi *lakhellyel nem rendelkezők* számára ez *alkotmányos eszköznek* minősülhet. Az Alkotmánybíróság szerint „a Törvény a választási eljárás szabályozása keretében rendelkezik a központi névjegyzékről, illetve a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelemről, s ennek benyújtását olyan feltételként határozza meg, amelynek hiányában a választójog nem gyakorolható. Ezáltal a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem a Törvény alapján az alapvető jog gyakorlása korlátozásának minősül, amelyre az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint kerülhet sor. Ennél fogva az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy van-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme feltétlenül szükségessé teszi a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem Törvény szerinti benyújtását a választójog gyakorlásához. A Törvény az aktív választási regisztráció módszerét vezeti be, oly módon, hogy […] a névjegyzékbe vétel iránti kérelem a választójog gyakorlásának feltétele. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében ugyanakkor […] nincs alkotmányosan igazolható indok arra, hogy a szabályozás kizárja a választójog gyakorlásából azokat, akik nem kérték felvételüket a névjegyzékbe. Magából a Törvény szövegéből is megállapítható, hogy az állam számára egyéni kérelmek nélkül is rendelkezésére állnak a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárokra vonatkozóan a központi névjegyzék összeállításához szükséges adatok.”[29]
A szavazók másik csoportjával kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikke – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – magyar állampolgárok esetében nem határozza meg a lakóhelyet a szavazati jog általános feltételeként,[30] lehetővé téve így a sarkalatos törvény számára, hogy a magyarországi lakóhelyet feltételévé tegye a szavazati jognak, vagy a szavazati jog teljességének. Ilyen módon az Alaptörvény elvileg kiszélesíti a szavazati joggal rendelkezők személyi hatályát. „A központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége a választópolgárok bizonyos részénél tehát éppen a választójog gyakorlását teszi lehetővé, illetve segíti elő, vagyis éppen a választójog gyakorlásának előfeltétele. Az új választási eljárási szabályok részeként a névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége alapján válnak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező nagykorú magyar állampolgárok (külföldön élők, bérelt ingatlanban bejelentett lakóhellyel nem rendelkezők stb.) is képessé arra, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogukat gyakorolják. Hasonlóképpen – a Törvény által szabályozott keretek között – a névjegyzékbe vétel iránti kérelem révén biztosítható, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek élni tudjanak az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében foglalt jogukkal, továbbá a Vjt. által meghatározott módon az Országgyűlésben nemzetiségi képviseletet állíthassanak fel.”[31] Ezekben az esetekben tehát az előzetes regisztráció nem alkotmányellenes.

[27] Tartalmilag ez a szabály a választójog alkotmányi szintű korlátozásának tekinthető (Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 2. o.), és mint ilyen, Vörös Imre szerint nem minősíthető alapjognak. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz.
[28] A szavazatok számának egyenlőtlensége e szabály ellenére alkotmányosan nem igazolható. Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 2.
[29] 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013. 3., 23-24. [66]-[67].
[30] Ez a követelmény csak az Európai Unió más tagállamainak felnőtt polgárai esetében áll fenn.
[31] 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013. 3., 28-29. [77].

2.2. Az Alkotmánybíróság határozatára adott reakció

Ahogy az már korábban említésre került, a kétharmados többség *nem ragaszkodott* a magyarországi lakóhellyel rendelkező szavazók *előzetes regisztrációjához*, és – ellentétben a többi, politikai céljával ellentétes döntésekre adott gyakorlatával – azt nem vette bele a negyedik módosításba. *Szerencsére igazuk lett azoknak,* akik a regisztrációval kapcsolatban így fogalmaztak: „A magyar tendencia ezzel éppen ellentétes irányt vett: egy alapvetően jól működő, a választójog gyakorlását minden ponton támogató rendszerbe egy teljesen szükségtelen, a részvételi szándékra kedvezőtlen hatású adminisztratív akadály került majdnem beiktatásra. A világ demokráciáinak egyikében sem történt hasonló visszalépés – remélhetőleg Magyarországon sem fog."[32]
Az Alkotmánybíróság határozatát pillanatnyilag[33] *végső döntésnek* lehet tekinteni a magyarországi lakhellyel rendelkező választók szavazati joggyakorlásának kérdéséről folytatott *párbeszédben*. A regisztráció bevezetésével a politikai döntéshozók célja az volt, hogy megoldják azon növekvő számú új szavazók választójoga gyakorlásának problémáját, akiket ők maguk „hívtak meg" a – magyarországi lakhelyet nem igénylő – nagyon kedvezményes honosítási szabály bevezetésével. Így a regisztráció célja egyrészt az volt, hogy garanciális szabályt biztosítson azok számára, akiknek nincs állandó lakóhelye Magyarországon, másrészt hogy többleteljárási követelményt állítson a többi olyan szavazó számára is, akik állandó magyarországi lakhellyel rendelkeznek. Az e mögötti elgondolás feltételezhetően az lehetett, hogy az ellenzék számára a szavazók mozgósítása még a választás idején is nehezebb legyen.

2.3. Összegzés

A kétharmados többség könnyen elengedhette a „regisztráció" kérdését, mivel még mindig támaszkodhatott a választási földrajz új szabályaira és a „győztes kompenzálásának" módszerére. A regisztrációval kapcsolatban tehát az alkotmányos párbeszédet olyan működésében láthattuk, amelyben az alkotmányos kereteken belül, azok megváltoztatása nélkül érvényesült az alkotmányosság, és az Alkotmánybíróságé lett – időlegesen[34] – az utolsó szó.

3. Választási földrajz

3.1. A szabályozás

Az egyéni választókerületben megválasztott képviselők számának csökkentése az új kerületek létrehozásának terén is következményekkel járt, de a választási földrajz meghatározásának alapelvei ugyanazok maradtak. *Alkalmazása* azonban komoly kritikát kapott.
A *szabályok* röviden a következőképpen foglalhatók össze. A választópolgárok száma bármely egyéni választókerületben csak 15%-osnál nagyobb mértékben térhet el az egyéni választókerületek szavazóinak nemzeti számtani átlagától a Vjt. rendelkezéseinek érvényesítése érdekében (az egyéni választókerületek nem léphetik át megyék határait, Budapest határait, és összefüggő területeket kell alkotniuk), figyelembe véve a földrajzi, etnikai, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, és a lakosság mindenfajta migrációját is. Ha ez az eltérés meghaladja a 20%-ot, az Országgyűlés módosítja a sarkalatos törvény mellékletét. Nem lehet azonban azt módosítani a képviselők általános választását megelőző egy év első napja és az általános képviselőválasztások napja közötti időszakban, kivéve azokat a választásokat, amelyeket a parlament feloszlatása miatt tartanak.

[32] Juhász – László: i.m. 86. o. L. továbbá Unger Anna: Általános választójog és előzetes regisztráció. Fundamentum 2012. 4. sz.
[33] L. a harmadik fejezetet.
[34] L. a harmadik fejezetet.

3.2. A szabályozás értékelése: a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR véleménye, a szakirodalmi megállapítások

3.2.1. A *Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR* úgy tartja, hogy *megfelel* a nemzetközi szabványoknak és a bevált gyakorlatoknak,[35] hogy – miként az Alkotmánybíróság is megköveteli[36] – a választókerületek kevésbé egyenlőtlenek,[37] mint korábban voltak, amikor a különbségek alkotmányos alapelveket sértettek. Mindazonáltal a következő *javaslatokat* tették.[38]

i) Kétharmados többséget előíró sarkalatos törvények ne tartalmazzanak konkrét választókerületi elhatárolásokat, ilyen jogszabályok sokkal inkább a határok kijelölésének folyamatát és mintáját hivatottak előírni.

ii) A jogszabálynak létre kellene hoznia egy független – például földrajztudósból, szociológusból, a felek kiegyensúlyozott képviseletéből és adott esetben a nemzeti kisebbségek képviselőiből álló – bizottságot, amely feladata a választókerületek határainak kijelölése lenne.

iii) A törvénynek parlamenti helyek elosztásának időszakos felülvizsgálatát elő kellene írnia legalább 10 évente (de lehetőleg ennél gyakrabban) a választási időszakon kívül, nem kivárva a hatályos Vjt.-ben megszabott maximum 20 százalékos határérték átlépését.

iv) A törvénynek meg kellene határoznia a maximálisan megengedett eltéréseket a megyei választókerületeken belül, azt a megyei átlaghoz képesti legfeljebb tíz százalékkal való eltérésre korlátozva.

3.2.2. Vannak olyan *tanulmányok*,[39] amelyek azt bizonyítják, hogy bizonyos esetekben a körzet határainak meghatározása – szociológiai, földrajzi és politikai szemszögből – helyes; ezek olyan területek, amelyek sokkal inkább váltak konzervatívvá, mint baloldalivá. Az állam más területein azonban bizonyos manipulációk valósulnak meg: például a hagyományosan hezitáló körzetet konzervatívabbá változtattak a határok módosításával, vagy a hagyományosan baloldali kerületben több választópolgár él, mint a hagyományosan konzervatívban. A politikailag manipulált választókerületi térkép a mindenkori jobboldalnak látszik kedvezni.[40] A *Kormány* úgy érvelt, hogy a határokat az Alkotmánybíróság korábbi döntései miatt kellett megváltoztatni. A *Századvég Alapítvány* azt állítja, hogy nincsenek olyan választókerületek a térképen, amelyek a választási csalás gyanúját keltően szokatlan formájúak volnának.[41] Ezek az írások problémaként tüntették fel (a Velencei

---

[35] CDL-AD (2013) 012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013) 4. o.

[36] 193/2010. (XII. 8.) AB határozat.

[37] Ugyanakkor l. Biró Péter – Sziklai Balázs – Kóczy Á. László: Választókörzetek igazságosan? Közgazdasági Szemle, 2012. november 1165-1186. o. Szerzők a választókörzetekkel kapcsolatban megállapítják, hogy a szabályok betartása mellett azok kialakítása matematikailag lehetetlen, és elvi alapon javaslatot tesznek a probléma optimális megoldására.

[38] CDL-AD (2013) 012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013) 5. o.

[39] L. pl. Szigetvári Viktor – Tordai Csaba – Vető Balázs: Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész)', hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orszaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz; Hungarian elections 2014: Turnout and the impact of the electoral system, http://4liberty.eu/republikon-institute-election-2014-turnout-and-the-impact-of-the-electoral-system/; Attila Tibor Nagy: Hungarian electoral system and procedure, http://www.meltanyossag.hu/content/files/Hungarian%20electoral%20system%20and%20procedure.pdf 2. o., Halmai: i.m. 3. o.

[40] Vö. László: i.m. 5. o.

[41] Századvég Foundation: The new Hungarian electoral system, http://www.politics.hu/20130903/read-and-comment-on-szazadvegs-report-on-the-new-hungarian-electoral-system/ 11. o.

Bizottság/EBESZ ODIHR ajánlásával összhangban), hogy a Vjt. tartalmazza a kerületeket, azaz azokat a kétharmados többségnek kell elfogadnia, habár ezt sem az Alaptörvény, sem az Alkotmánybíróság nem követeli meg.
A *Századvég Alapítvány* reflektált a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR javaslatára is, és (elég cinikusan, tekintettel az akkori tényleges politikai helyzetre, nevezetesen a második, sőt a harmadik Orbán kormány kétharmados többségére is) úgy találták, hogy maga a kétharmados többség a garancia, mert azt nehéz elérni politikai konszenzus hiányában, és ez megakadályozza a választási csalást.[42]

3.3. Összegzés

Ezek az ajánlások és bírálatok *nem változtak ki semmilyen* jogalkotási *változást* a fenti 3.2.1. i)-iv) pontokra vonatkozóan. Nem változtatták meg a kétharmados követelményt, amely továbbra is magában foglalja a választókerületi határokat a Vjt. mellékletében, és csak formálisan felel meg a választókerületi elhatárolások időszakos felülvizsgálati követelményének,[43] illetve fenntartották a „győztes kompenzációjának" szabályát. Az alkotmányos párbeszéd viszont ilyen környezetben csak részlegesen tudja kifejteni az esetleges kedvező hatását.

4. A jelölés szabályai, a szavazás és az eredmények – a nyertes kompenzálása

4.1. Jelölés és szavazás

4.1.1. Az *új szabályok* fényében kevesebb ajánlásra van szükség (500 a 750 helyett) az egyéni választókerületbe történő jelöltséghez, és egy szavazó több jelöltet is állíthat.[44] Nincs többé területi listás választás; a választók e helyett országos listára szavazhatnak, amelyből 93 mandátum osztható ki a leadott szavazatok és töredékszavazatok alapján. Az országos lista pártlista vagy nemzetiségi lista lehet.[45] A nemzetiségi lista megvalósítja az Alaptörvény új szabályát, amely szerint Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.[46] A Nemzeti Hitvallásban egy másik kijelentés is megfogalmazódik: „[k]inyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők", illetve a XXIX. cikk előírja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek államalkotó tényezők.
Ahogy az fentebb említésre került, a *Vjt. megkülönbözteti* i) a magyarországi tartózkodási hellyel rendelkező szavazókat, ii) a nemzetiségi választópolgárokat (magyarországi lakhelyű választók, akik a választási jegyzékben szerepelnek), iii) magyarországi lakhellyel nem rendelkező vagy külföldön élő szavazókat. A választók első csoportja (a magyarországi állandó lakcímmel rendelkezők) bármely egyéni választókerület és pártlista jelöltjére szavazhat. A nemzetiségek választói egyéni választókerület vagy nemzetiségi listájuk jelöltjére szavazhatnak, illetve utóbbi ennek hiányában (vagy ha úgy döntenek, hogy nem szavaznak nemzetiségi listára) egy pártlistára. A magyarországi lakhellyel nem rendelkezők csak pártlistára adhatják le voksukat.

---

[42] The new Hungarian electoral system 21. o.
[43] Az új szabállyal is nagy marad a valószínűsége annak, hogy a folyamatosan újratermelődő létszám-változások kezelésére a mindenkori parlament nem lesz képes. László: i.m. 3. o.
[44] A többel jelöltállítással kapcsolatos problémákat l. Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 7-8. o.. Szerző e megoldás megszüntetése mellett érvel. Uo. 8. o.
[45] A pártlistákat olyan pártok számára tartják fenn, amelyek önálló jelölttel rendelkeznek minimum 27 EVK-ban, legalább 9 megyében és a fővárosban. A nemzetiség lista az országos nemzetiségi önkormányzat részére van fenntartva, amennyiben a szavazók 1%-a, de legalább 1500 főnyi, az adott kisebbségi lista tagjaként regisztrált kisebbségi választópolgár támogatja az országos listát.
[46] Alaptörvény 2. cikk (2) bek.

4.1.2. Az országos listáról a mandátumokat 5%-os pártlista küszöbbel, preferenciális kvótával, a kedvezményes mandátummal és a D'Hondt módszerrel osztják ki a nemzetiségi listák számára. Ha a nemzetiségi lista átlépi az 5%-os küszöböt, a D'Hondt-módszernek megfelelően mandátumot kaphat. Amennyiben az a helyzet áll elő, hogy a nemzetiségi lista nem kapott semmilyen mandátumot, még kedvezményeset sem, a nemzetiséget a parlamentben egy – az adott kisebbséghez tartozó – *speciális, szószólónak nevezett jogintézmény* képviseli. Ez *látszólag jó megoldás,* mégsem igazán hatásos: a valóságban mindössze egy szóvivői pozíciót jelent anélkül, hogy valódi jogosultságot adna a törvényhozás során történő szavazásra.[47] Annak ellenére, hogy ez több részvételt jelent a parlamenti munkában,[48] mint amennyivel a kisebbségek korábban rendelkeztek, az adott nemzetiség aktív támogatása (ami legalábbis aktívabb mozgósítási kapacitás feltételezne) és a helyek elosztási szabályainak megváltoztatása nélkül valószínűleg soha nem lesznek képesek akár csak kedvezményes mandátumot is elérni. Ugyanakkor *Halmai Gábor* szerint a teljes értékű parlamenti mandátum a magyar viszonyok között nem lenne kívánatos, mivel esetleg a mérleg nyelve szerepét kapnák az Országgyűlésben, amihez azonban nincsen meg a megfelelő támogatottságuk.[49]
Másrészt megemlítendő, hogy ha a szószóló jogosultságát is figyelembe vesszük, az a szabály, hogy a nemzetiségi szavazóknak a szavazás során választaniuk kell a nemzetiségi identitásuk vagy pártpreferenciáik között, megerősíti *Pozsár-Szentmiklósy* véleményét, aki szerint a szavazati jog ilyen szabályozása a politikai képviselet korlátozását jelenti, és ez elfogadhatatlan különbségtétel a politikai közösség tagjai között.[50]

4.1.3. Hasonlóan *el nem fogadható különbségtételt* jelent a *levélben* (magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők) és a külképviseleten történő szavazás (magyarországi lakóhellyel rendelkezők) közti különbségtétel. A szavazásban való részvételt tekintve – *Pozsár-Szentmiklósy* szavaival – „a két alanyi kör között […] nincs releváns különbség",[51] és emiatt elkerülhetetlen a szabály megváltoztatása, és a levélben történő szavazás biztosítása minden ilyen érintett számára.[52] Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, amit *László Róbert* fogalmaz meg: „levélben történő szavazás intézménye […] túlságosan nagy visszaélési kockázatot hordoz magában",[53] szerencsés lenne viszont az elektornikus szavazás fokozatos bevezetése a külképviseleteken és a kiemelt szavazókörökben.[54]

4.1.4. Látható, hogy a választási szabályokkal kapcsolatban több, alapjogokat vagy demokratikus legitimitást is érintő *probléma merült fel*. A *közös nevezőt* rendkívül nehéz megtalálni, mert olyan értékek között kell egyensúlyozni (pl. egyenlőség a politikai képviseletben, a képviselet demokratikus legitimációja, a parlament hatékony működése, a választás technikai lebonyolításának a biztonsága), amelyek önmagukban is érvényesítést

[47] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29. § (2) A szószóló az Országgyűlés ülésén felszólalhat, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. Rendkívüli ügyben a szószóló a napirendi pontok tárgyalását követően – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon – felszólalhat. A szószóló az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik. (3) A szószóló a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában szavazati joggal vesz részt, az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság ülésein – az állandó bizottság, illetve a törvényalkotási bizottság elnökének döntése alapján, vagy ha a Házbizottság arról a (2) bekezdés szerinti döntése körében határoz – tanácskozási joggal vehet részt.
[48] Egyetértően l. pl. László: i.m. 4. o.
[49] Halmai: i.m. 4.o.
[50] Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 3. o.
[51] Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 3. o.
[52] Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 4. o. Hasonlóan l. Halmai: i.m. 2. o.
[53] László: i.m. 5. o.
[54] László: i.m. 8. o.

igényelnek. Annyiban *egyet lehet érteni*, hogy a szabályok módosítást igényelnek, és az esetleges új szabályokat körültekintően kellene megalkotni. E *fejezetnek nem célja* a választási rendszer egészére vonakozó megoldási javaslatok nyújtása, pusztán az, hogy rámutasson a választási jogalkotásban és az alkotmánymódosításban megnyilvánuló párbeszédre. Ez talán a győzteskompenzációval és a választási kampány szabályával kapcsolatban egyértelműbben láthatóvá válik.

4.2. Töredékszavazat és győzteskompenzáció

4.2.1. Az új szabályozásban a *töredékszavazatok definíciója* – és így szerepe is – *megváltozott*; új szerepkört kapott, ahogy az az alábbi ii) pontban szerepel. A Vjt. értelmében a töredékszavazatok i) a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, és a ii) mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám. Egyes *elemzők szerint* ez csekély jelentőségű ott, ahol a politikai erők egyensúlyban vannak, és nem szükséges ott, ahol valamelyik fél nagy támogatottsággal rendelkezik, mivel a kétharmados többség ilyen esetekben könnyen megközelíthető e torzítás nélkül is; ráadásul az egész rendszert feleslegesen bonyolulttá teszi, mert amennyiben a cél a győztes támogatása, azt meg lehetne tenni a kompenzációs mechanizmus megszüntetésével is. Azt is megemlítik, hogy többpártrendszerben ennek kiszámíthatatlan hatása lehet. Egy másik elemzésben a szerzők azon a véleményen vannak, hogy a győztes kompenzálásának módszere a kicsi, de már kialakult pártok ellen került bevezetésre és felhasználásra. Markáns véleményt fogalmaz meg *László Róbert*:[55] „A hungarikumnak tekinthető »győzteskompenzáció« intézménye viszont mindenképp kritikát érdemel, mivel az szembemegy a többségi ágon óhatatlanul kialakuló aránytalanságok ellensúlyozására hivatott kompenzációs mechanizmus logikájával.” […] „Meggyőződésem szerint ugyanakkor a mindenkori jobboldalt, a mindenkori kormányoldalt és a mindenkori legerősebb gazdasági háttérrel rendelkező formációt erősítő elemek mindegyike súlyosan sérti az esélyegyenlőséget. Ezen részletszabályok olyan rendszerré állnak össze, amelyben a jelenlegi kormánypártnak, ha nem is behozhatatlan, de jelentős és indokolhatatlan előnye van versenytársaival szemben.”[56]

4.2.2. És *valóban*, a 2014. évi parlamenti választáson 18 pártlistáról mindössze 4 párt szerzett mandátumot, a 13 nemzetiségi önkormányzat közül pedig senki sem érte el még a kedvezményes mandátumot sem; a Fidesz-KDNP kétharmados többséggel nyert. A *Republikon Intézet* szerint a választási rendszer mandátumkiosztási mechanizmusa soha nem volt annyira hátrányos a többi párt számára, mint most: a FIDESZ-KDNP 1,5-szer több mandátumot kapott, míg a más pártok által kapott mandátumok aránya kevesebb, mint szavazataik részaránya. A győztes kompenzálása és az országon kívüli szavazatok nélkül a FIDESZ-KDNP csak egyszerű többséggel rendelkezett volna.[57] Az EBESZ/ODIHR jelentése szerint a győztes kompenzáció miatt „hat további mandátumot kapott a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (Fidesz), valamint a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP).”[58]
Ezek az adatok igazolni látszanak a fenti 3.3. pontban megfogalmazott feltételezést. A kérdés itt az, hogy ez a jelenség alkotmányosan, az alkotmányos párbeszéd alkalmazásával

[55] Ennek az alkotmányos berendezkedés szempontjából való értékelését l. a kilencedik fejezetben, Landau visszaéléses, hibrid rendszerével összefüggésben.
[56] László: i.m. 6. o.
[57] Hungarian elections 2014 1., 3. o. László Róbert szerint – többek között – a győztes kompenzálása a „mindenkori relatív legnagyobb politikai erő abszolút parlamenti többségét” segíti elő, míg a külhoni magyar állampolgárok többsége – a közvélemény-kutatások szerint – a jobboldali pártokat támogatja. László: i.m. 5. o.
[58] EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentése. Varsó, 2014. július 11. (a továbbiakban Zárójelentés) 1. o.

kezelhető-e. Az Alkotmánybíróság a választ a *3141/2014. (V. 9.) AB határozatában* adta meg, amelyben *a győztes kompenzálása módszerének* alkotmányosságát vizsgálta.

4.2.3. Az indítványozók (az egyik politikai párt és egy magánszemély) alkotmányjogi panaszt nyújtottak be arra hivatkozva, hogy a Kúriának az a döntése, amelyben helybenhagyta az Nemzeti Választási Bizottság 2014. évi parlamenti választások eredményeire vonatkozó határozatát, alkotmányellenes. Az *Alkotmánybíróság* a panaszt befogadhatónak nyilvánította, de érdemi vizsgálat után *elutasította*. Az *indítványozók szerint*, akik az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára hivatkoztak, az Országgyűlés széleskörű mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a választási rendszer kialakítása kapcsán. Nem tagadták, hogy fontos a töredékszavazat felhasználása a mandátumot nem nyert jelölt esetében, mivel e mechanizmus alkotmányos igazolása a szavazategyenlőség biztosítása. Következésképpen a győztes kompenzálása módszernek nincs alkotmányos alapja, mivel az még több szavazatot jelent a győztesnek. Egyetlen szavazat (amelyet az EVK-ban adnak le) elméletileg több mandátum kiosztását is eredményezheti. Azzal érveltek, hogy több állam a kormánytöbbség létrehozásának elősegítése okán alkalmazza a győztes kompenzálásának mechanizmusát, viszont a magyar választási rendszer vegyes rendszernek minősül, és a többihez képest nagyobb mennyiségben tartalmaz többségi elemet. Ezért a győztes kompenzálása egyáltalán nem szükséges a kormányzó többség létrehozásához, sérti a választójogra,[59] a megkülönböztetés tilalmára[60] és az választójog egyenlőségére[61] vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket.
Az Alkotmánybíróság azonban megállapította azt is, hogy az *egyenlő választójog* önmagában nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv és alkotmányos garancia, így megsértésének ténye nem dönthető el az Alaptörvény alapjog-korlátozási szabályairól szóló I. cikk (3) bekezdése alkalmazásával. A testület megismételte: az egyenlő választójog azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és minden szavazat egyformán számít a szavazatszámláláskor; az anyagi egyenlőség szemszögéből ez nem azt jelenti, hogy hány szavazattal egyenértékű egy mandátum. Az Alkotmánybíróság soha nem követelte meg a választójog „tényleges egyenlőségét". A győztes kompenzációjának mechanizmusa viszont kapcsolódik a választójog „tényleges egyenlőségéhez", amelynek szabályai semlegesek abból a szempontból, hogy egyik választói csoportot sem hozzák hátrányos helyzetbe. A mandátumelosztás során alkalmazott aránytalanság előnyei és hátrányai csak a szavazatok leadása után jelennek meg. Ennek fényében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a *kérdés* nem a támadott szabály diszkriminatív jellege, hanem a *választási rendszer arányossága*. Az Alkotmánybíróság e gyakorlata összhangban van az EJEB ítélkezési gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság szerint a kifogásolt szabály nem „vesztes kompenzáció", hanem „győztes-prémium", és az érvényben levő szabályozás alapján csak a győztesre leadott jelentős többletszavazat eredményezheti egy mandátum kiosztását. Az Alkotmánybíróság megismételte, hogy egyetlen választási szabály vagy egyetlen választási intézmény önmagában ritkán korlátozhatja a szabad választást. A választási szabályoknak teljes egészében meg kell felelniük annak a követelménynek, hogy a szavazók szabad véleménynyilvánítását segítse elő. Az Országgyűlés a *Vjt*. megalkotásával eleget tett annak az

[59] Alaptörvény XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.
[60] Alaptörvény XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
[61] Alaptörvény 2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

objektív kötelezettségének, hogy biztosítsa a választójogot, mivel a törvény garanciákat állapít meg, és nem korlátozta alkotmányellenesen a választójog szabad gyakorlását. A *győztes kompenzálásának* módszere *nem vizsgálható* az egyéb választási jogszabályoktól *elszigetelten*, és kompenzációs szabályként (a rendszert így arányosabbá téve) *önmagában nem alkotmányellenes*.

4.3. Összegzés

Az Alkotmánybíróságnak a győztes kompenzálásával összefüggésben elfoglalt álláspontja egyáltalán *nem tekinthető* a demokratikus választásokat vagy a szavazatok egyenlő elosztását támogató döntésnek. A választójog „tényleges egyenlőségét" ugyan nem lehet alkotmányosan követelni, de maga az Alkotmánybíróság volt az, amely leszögezte: a győztes kompenzálásának módszere nem „vizsgálható a választási szabályok összességétől elkülönítve". Az Alkotmánybíróság hibázott a hivatkozási pont kiválasztásánál: a kérdés nem a támadott szabály diszkriminatív jellege volt, hanem a választási rendszer arányossága. A jogalkotási hatalom szándékát – a „győztes kompenzálása" módszer egész rendszere és lehetséges hatásai tekintetében – figyelembe véve, vagy a (Velencei Bizottságtól származó) ajánlásokra és véleményekre – mint inspirációs forrásra – jobban összpontosítva, az Alkotmánybíróság *más eredményt érhetett volna el*. Az idézett határozatban azonban úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság a kérdést *mégis* az egyéb választási szabályoktól izolálva vizsgálta. Ha ugyanis figyelembe vette volna azokat a szabályokat is, amelyekre vonatkozóan a fentebb idézett kritikus véleményeket a szerzők megfogalmazták, akkor e másfajta megközelítésnek a következménye a támadott rendelkezés *ex nunc* hatályú megsemmisítése lehetett volna. Ez azonban nem befolyásolta volna a választás eredményét, mivel a jogi szabályozás megsemmisítése nem érinti azokat a jogviszonyokat, amelyek a határozat és az azokból eredő jogok és kötelezettségek közzétételének napján vagy azt megelőzően jöttek létre,[62] azonban lehetetlenné tette volna e módszer jövőbeni alkalmazását; feltéve persze, ha azt az alkotmánymódosító hatalom nem foglalta volna alkotmányba.

5. Választási kampány

5.1. Az Alkotmánybíróság határozata

Az *1/2013. (I. 7.) AB határozatában* az Alkotmánybíróság *megsemmisítette* a választási eljárásról szóló törvény választási kampányra vonatkozó rendelkezését.[63] E szabályok

[62] Abtv. 45. § (3) bek.

[63] Az Alkotmánybíróság a 151. cikket semmisítette meg: (1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos. (2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el. (3) A szavazást megelőző 48 órában közszolgálati médiaszolgáltató politikai reklámot nem tehet közzé. (4) Az (1) bekezdés szerinti valamennyi lista nyilvántartásba vételét követően a jelölő szervezetek politikai reklámjait kötelesek a közszolgálati médiaszolgáltatók a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott időtartamban és meghatározott számú alkalommal közzétenni. Az erre felhasználható műsoridőt – amelynek tartama nem lehet több, mint 600 perc, európai parlamenti képviselők választása esetén 300 perc – médiaszolgáltatónként és a jelölő szervezetek között egyenlő arányban kell felosztani. Amennyiben az országos listát az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 8. § (2) bekezdése, valamint az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján két vagy több párt állította, e közzétételi kötelezettség pártonként nem, csak a közös pártlista tekintetében áll fenn. (5) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni. (6) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni. (7) Az (1) bekezdésben meghatározott médiaszolgáltatáson kívül más médiaszolgáltatásban, a szolgáltatók internetes honlapján, képújságában és teletextjében politikai reklám és politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.

értelmében a kampányidőszakban politikai hirdetéseket csak a közszolgálati médiában lehetett terjeszteni. A *rendelkezés tiltotta* ezt a fajta politikai kommunikációt minden egyéb médiaszolgáltató esetében. Ez a politikai reklám lehetőségének megszűnését eredményezte az olyan típusú médiumok körében, amelyek a társadalom legszélesebb rétegeit érik el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tilalom a politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozásának minősül a választási kampány során. A választók akaratának szabad kialakulására és kifejezésére figyelemmel pedig a tilalmat a testület súlyosan *aránytalannak* nyilvánította. „Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van – a választáson induló politikai pártok esélyegyenlőségét tiszteletben tartva – bizonyos többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének a törvényben foglalt széleskörű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátait. Tekintettel a politikai reklámoknak a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal meglévő sokrétű összefüggéseire, alkotmányosan nem kerülhet sor közzétételüknek a vizsgált szabály szerinti tiltására a közszolgálati médián kívül sem."[64]

5.2. A negyedik módosítás és az alkotmányos párbeszéd a politikai beszéd szabadságáról

5.2.1. Az Alkotmánybíróság döntésére reagálva az Alaptörvény *negyedik módosítása* az Alaptörvény *IX. cikk (3) bekezdését megváltoztatta*: i) a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében politikai hirdetéseket médiaszolgáltatásban kizárólag ingyenesen lehet közzétenni", és ii) „az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé".
A 2013. év elején megszületett, és a negyedik módosítást érintő értékelések egyértelműen sérelmesnek találták a tervezett,[65] majd a fentiekben bemutatott[66] új alaptörvényi szabályt. A kifogások[67] közé tartoznak a következők: i) az alkotmánymódosító hatalom az

[64] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a mozik esetében nincs olyan nyomós ok, amely indokolja a médiaszolgáltatásokra vonatkozó különleges korlátozások alkalmazását.

[65] Az eredetileg benyújtott szöveg, T/9929 Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 5. § (1) „(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében, sarkalatos törvényben meghatározottak szerint, az országos támogatottsággal rendelkező pártok és más jelölő szervezetek számára az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően ingyenesen és egyenlő feltételek mellett biztosítani kell a választási politikai hirdetések közszolgálati médiaszolgáltatásokban való közzétételét. Sarkalatos törvény más választási politikai hirdetések közzétételét korlátozhatja." http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf. Ez a tartalom sérti mind az Alkotmánybíróság döntését, mind az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkét, és így a politikai beszéd szabadságának jelentős korltáozását jelenti. Vö. Main concenrs regarding the Fourt Amendment to the Fundamental Law of Hungary. 28 February 2013, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf 9. o.

[66] Ez a szövegváltozat a parlamenti vitában már finomodott, az eredetileg sérelmesnek talált alanyi kör – „országos támogatottsággal rendelkező pártok és más jelölő szervezetek" – megváltozott, de a közszolgálati és a kereskedelmi média közötti különbség megmaradt.

[67] Vö. Analysis of the Fourth Amendment to the Fundamental Law's limit on freedom of expression, 11 April 2013., http://ekint.org/ekint_files/File/hclu_hhc_ekint_free_speech_4th_amendment_20130415.pdf, Halmai Gábor és Kim Lane Scheppele által szerkesztett Amicus Brief for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 2013 április (szerzők: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás,

Alkotmánybíróság döntésével ellentétes szabályt alkotott, amely, ha nem lenne Alaptörvénybe foglalva, alkotmányellenes lenne; ii) az információkhoz való egyenlő hozzáférés joga csorbul, mivel a kereskedelmi médiában a politikai reklám tilalmazott, ezzel pedig sérül az politikai beszéd szabadsága és a választópolgár informált döntéshozatali képessége, illetve a választójog, mint alapjog. Mindemellett az esélyegyenlőség sem tud megvalósulni, és nem szolgálja[68] a kampányfinanszírozás átláthatóságát, és nem csökkenti a kampány költségeit sem, mivel a kampányfinanszírozás egyéb szabályai sem minősíthetők megfelelőnek.[69]

5.2.2. A *Kormány háttéranyagai*[70] a Velencei Bizottság Véleményének tervezetéhez – mind a technikai megjegyzésekben, mint a háttérdokumentumban – *kimerülnek* az arra való hivatkozásban, hogy a szabályra a *kampányköltségek csökkentése és az egyenlő esélyek biztosítása érdekében* van szükség, és ezt a szabályozási megoldást több európai állam is követi, ami ellen – az európai konszenzus hiányára és az ebből következő nagyobb állami mozgástérre figyelemmel – a *strasburgi bíróságnak sem volt kivetnivalója*. Mind a Kormány, mind az Amicus Brief[71] a saját álláspontja mellett hozta fel a TV Vest AS és a Rogaland Pensjonistparti Norvégia elleni ügyet,[72] amelyben az EJEB egyezménysértőnek ítélte az Alaptörvény negyedik módosításához hasonló politikai kampány-korlátozást. A *magyar állam* szerint az ügy tanulsága, hogy tilalmazott magatartások léteznek az európai államokban, ezekhez képest a magyar szabályozás szűkebb körű korlátokat tartalmaz, illetve az állami diszkréció tágabban értelmezendő. Ehhez képest az *Amicus Brief* kifejezetten állítja: „az Emberi Jogok Európai Bírósága nem fogadta el, hogy a korlátozás alkalmas a megfogalmazott célok – a kampányköltségek és a donoroktól való függés csökkentése mellett a tisztességes, kiegyensúlyozott kampány és a választások tisztaságának – elérésére." Szerzők szerint a negyedik módosítással kapcsolatban a kormányzat által hangoztatott érvek (a „kampányköltségek csökkentése és az esélyegyenlőség biztosítása") lényegében megegyeznek a norvég ügyben felmerült szabályozással. Szerintük tehát érvényes a strasbourgi bíróság megállapítása: „Ezek kétségkívül releváns célok, de a Bíróság nincs meggyőződve, hogy elegendőek a panaszolt korlátozások igazolásához."[73] Az Egyezmény 10. cikkére kiterjedő vizsgálat mellett az aránytalanság és a diszkrimináció felmerülhet továbbá a magán-médiaszolgáltatóknak az Európai Unió Alapjogi Chartája 16. cikkében biztosított jogaival összefüggésben is.[74] A *Velencei Bizottság a Véleményében* – ellentétben a Kormány

---

Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), elérhető: http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf. 26-30. o, Bánkuti Miklós – Dombos Tamás – Halmai Gábor – Hanák András – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Pap András László – Polgári Eszter – Salát Orsolya – Kim Lane Scheppele – Sólyom Péter: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. Fundmanetum 2013. 3. sz. (a továbbiakban Amicus Brief a Velencei Bizottságnak) 13. o.

[68] L. a T/9929 Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása indokolását, 20. o.

[69] Analysis of the Fourth Amendment to the Fundamental Law's limit on freedom of expression, 11 April 2013. 4. o.

[70] Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical note [CD-Ref(2013)014, a továbbiakban technikai megjegyzések], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e 21-22. o., Background document on Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)019, a továbbiakban háttérdokumentum], http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29019-e 16-17. o. Érdekes, hogy egyik sem hivatkozik az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra.

[71] Amicus Brief a Velencei Bizottságnak 13-14. o.

[72] TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway (Application no. 21132/05) Judgment 11 December 2008, final 11/03/2009.

[73] Amicus Brief a Velencei Bizottságnak 14. o.

[74] Amicus Brief a Velencei Bizottságnak 14. o. A szabályozási megoldásban nem látnak kivetnivalót a negyedik módosítást értékelő, külügyminiszter által felkért szakértők. Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith:

álláspontjával – rámutatott arra,[75] hogy a norvég ügyben nem volt megállapítható az arányosság a politikai reklám korlátozásával elérni kívánt cél és az erre rendelelt eszköz között, illetve a korlátozás és az alkalmazott pénzbüntetés nem volt szükséges a demokratikus társadalomban. Utalt egy 2013-as ügyre is, amelyben az *EJEB megerősítette* azt a véleményét, miszerint nincsen a fizetett politikai reklámok közzétételére vonatkozó politikai konszenzus, és a közérdeklődésre igényt tartó viták korlátozásában az állam – konkrét esetben az Egyesült Királyság – széles mozgástérrel rendelkezik.[76] Ugyankkor *felhívta a figyelmet* arra, hogy az EJEB figyelembe vette a következőket is: i) a korlátozásról szélekörű, minden politikai erő támogatását élvező, a jogalkotást megelőző felülvizsgálat történt, ii) a korlátozás egyensúlyban állt azzal a ténnyel, hogy a pártok tudták magukat szabadon népszerűsíteni a kampányközvetítéseiken keresztül. A *Velencei Bizottság* ehhez egyrészt *hozzátette*, hogy a magyar szabályozásban nincsen a brithez hasonló lehetőség, azaz a két állam megoldása eltér: Másrészt megállapította, hogy minden szabályozást a nemzeti jogi környezet fényében kell vizsgálni, és ahhoz mérten kell megítélni a korlátozás szükségességét a demokratikus társadalomban. Ennek tükrében a Velencei Bizottság nem értett egyet azzal, hogy a választások előtti, kereskedelmi médiában való politikai reklám korlátozása a Kormány által megnevezett két okból szükséges lenne.[77]
A Kormány a Velencei Bizottság negyedik módosításra adott Véleményére reakcióként[78] a *Megjegyzésekben* tagadta, hogy az alkotmánybírósági határozat felülbírálatáról lett volna szó, mivel a szabályozási kör a felülvizsgáltnál és megsemmisítettnél szűkebb. Azt is állította, hogy éppen az ellenkezője igaz annak, hogy a szabályozás megfosztja az ellenéki erőket nézeteik közvetítésétől, mivel a Kormánynak domináns helyzete van a médiában. Megerősítette továbbá azt a korábban is hangoztatott véleményét, miszerint a korlátozás nem lépi túl a részes államokban alkalmazott szabályozási megoldásokat.

5.2.3. A *Velencei Bizottságnak* az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos *véleménye* szerint az új szabály második rendelkezése a kereskedelmi médiaszolgáltató szervezeteknél megtilt minden választások előtti politikai reklámot. A *magyar hatóságok* szerint viszont a kereskedelmi televíziós politikai reklámok választási kampány során való tilalma a demokratikus közvélemény és az egyenlő esélyek kialakításához szükséges megfelelő információk terjesztésére törekszik. A *Velencei Bizottság* egyetértett abban, hogy ez elégséges indoka lehet bármilyen politikai reklám választások előtti tilalmának a kereskedelmi médiaszolgáltatásokban. Rámutatott arra, hogy érdemes más szemmel megvizsgálni az Alaptörvény módosított IX. cikk (3) bekezdésének hatásait. Mivel a Kormánynak általában több esélye van a nyilvános szereplésre, a kormányzó pártok helyzete közvetetten támogatásra talál a kormányzati tevékenységekkel kapcsolatos médiaszereplésekben és nyilatkozatokban is. A politikai célú hirdetések tilalma olyan kereskedelmi médiaszolgáltatásokban, amelyeket a közszolgálati médiánál szélesebb körben használnak Magyarországon, megfosztja az ellenzéki pártokat attól a lehetőségtől, hogy érdemben közvetítsék nézőpontjukat, és így ellensúlyozzák a Kormány médiában való lefedettségéből eredő domináns pozícióját.

Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról, http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf 32-37., 61. o., Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014. 141-224. o.

[75] CDL-AD (2013) 012 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013) 11. o. A továbbiakban Vélemény..

[76] Animal Defenders International v. the United Kingdom (Application no. 48876/08) Judgment 22 April 2013.

[77] Vélemény 12. o.

[78] Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary [CD-Ref(2013)034; 2013. június 14, a továbbiakban Megjegyzések] 4., 5. o.

A módosított IX. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy politikai reklámot nyilvános médiaszolgáltatások útján azonos körülmények között közzétenni csak az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében lehet. A *választási eljárásról szóló törvény* értelmében az országos listát nem állító pártok és a független jelöltek számára az országos listák közvetítési idejének 1/30-ad része áll rendelkezésére jelöltenként. A *Velencei Bizottság* ezért *alkotmányos garancia* kialakítását javasolta az országos listán nem szereplő és a független jelöltek számára is. Végül a Velencei Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése olyan részletes szabályokat tartalmaz, amelyek bizonyos időközönként történő módosítást igényelhetnek, és amelyeket általában törvények szoktak szabályozni. Továbbá utal arra is, hogy e rendelkezéseknek az alkotmány szintjére való felemelése *mentesíti* azokat a *normakontroll alól*.

5.3. Az ötödik módosítás

Az Alaptörvény *ötödik módosítása* többek között a választási kampány témájával is foglalkozott. *Újra módosította a IX. cikk (3) bekezdését*, és a negyedik alaptörvény-módosítás által alkotmányosított rendelkezés 2013. október 1-e óta így szól: A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető. Az *indokolásban* utalás történik a Velencei Bizottság véleményére, valamint az Európai Bizottság és az Alkotmánybíróság döntéseire, amelyek a módosítás alapjául szolgáltak. A választási eljárásról szóló törvényt ennek megfelelően módosították. Ez tekinthető akár visszavonulásnak, akár a kritikus vélemények érvei általi meggyőzöttségnek is.

5.4. Összegzés

Az ötödik módosítással szándékolt korlátozás feloldása azonban csak látszólagos: a 2014. évi parlamenti választásokat megelőzően egyik kereskedelmi műsorszolgáltató sem vállalta a megállapított határidőig, hogy ingyenesen tegyen közzé politikai reklámokat, és ezzel a reklámidő egy részének értékesítésétől elessen.[79] A véleményszabadság korlátozása tehát hatásában fennmaradt az ötödik módosítást követően is, mivel azokon a csatornákon, amelyek a legtöbb választópolgárhoz (megközelítőleg 86%) jutnak el, nem került sor politikai reklámok közzétételére. Mindezzel pedig megvalósulhat az Egyezmény 10. cikkének sérelme.[80] A jogállam szempontjából – az esetleges egyezménysértés mellett – az is furcsa, hogy az Alaptörvényt rövid időn belül kétszer is jelentős mértékben módosították, amely – Magyarország kivételével – egyáltalán nem tekinthető mindennapi gyakorlatnak a fejlett demokráciákban.

III. Az EBESZ/ODIHR Zárójelentése a 2014-es parlamenti választásról

Az *EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentésében* (*2014. július*) számos ajánlást fogalmazott meg annak ellenére, hogy voltak a választási szabályozással kapcsolatos „üdvözlendő változások”,[81] illetve „az április 6-i választások lebonyolítása hatékonyan történt, és az inkluzív jelöltállítást követően a szavazók számára biztosított volt a sokféle választási lehetőség”.[82] Az *ajánlások* között szerepeltek többek között a választási

[79] Az Nemzeti Választási Irodára hivatkozik Pozsár-Szentmiklósy. Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 5. o.
[80] Vö. Pozsár-Szentmiklósy: i.m. 5. o.
[81] Zárójelentés 1. o.
[82] Zárójelentés 1. o. Az egyéb pozitív megállapítások, amelyekkel azonban nem foglalkozom: „A választási szervek hatékonyan működtek, és a választásokra vonatkozó valamennyi törvényes határidőt betartották.”, „A kampányfinanszírozásra vonatkozó új szabályozás előremutató fejlemény”. 1. o. Az EBESZ/ODIHR azonban

földrajzra, a médiára, az egyenlőség biztosítására, illetve a konzultáció fontosságára vonatkozó megállapítások is.

1. A választójog egyenlősége

AZ EBESZ/ODIHR az Alkotmánybírósághoz képest némiképpen eltérően értékelte a *választójog egyenlőségét*: „Az egyenlő választójog biztosításának kötelezettsége alapján a törvényeknek és az eljárásoknak azonos eljárásmódot kell biztosítaniuk a külföldön élő állampolgárok számára a regisztráció és a szavazás kapcsán, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e állandó magyarországi lakóhellyel vagy sem."[83]

2. A választási földrajz

A *választási földrajzzal* kapcsolatban a 2012. évi véleményben írtaknak a megismétlésére került sor: „A jogszabályoknak elő kell írnia a választókerületek határainak egy független bizottság általi rendszeres felülvizsgálatát a lakosság számában bekövetkezett változások nyomon követése céljából. A választókerületek határainak megváltoztatását átlátható, pártatlan és inkluzív módon kell elvégezni. A választókerületek pontos határait nem lehet olyan sarkalatos törvényekben meghatározni, amelynek módosításához kétharmados többségre van szükség, és meg kell fontolni egy olyan formula bevezetését, amely segítségével rugalmasan lehet igazítani ezeket a határokat."[84]
Fontos körülményként értékelhető, hogy az „EBESZ/ODIHR missziónak nyilatkozó számos megkérdezett és nemzetközi szervezet nehezményezte az átláthatóság, a függetlenség és a konzultáció hiányát a szavazókerületi határok újrarajzolásának folyamatában, továbbá számos feltételezés szerint »gerrymandering« történt."[85]

3. A politikai reklám, a kampány és a média

A dokumentumban a hazai médiaállapotokat jellemző megfogalmazás is szerepel: „A közszolgálati médiát – beleértve annak helyi szintjeit is – szigorúbb, a kormányzati beavatkozást kizáró szabályozásnak kell alávetni. Garantálni kell a belső médiapluralitást, a felügyelettel pedig egy valamennyi érdekcsoport képviseletével létrehozott független testületet kell megbízni."[86] AZ EBESZ/ODIHR egyéb módosítást is javasol: i) „ahhoz, hogy a jelöltek a jelen médiakörnyezetben egyenlő esélyekkel indulhassanak, fel kell vetni a jogszabály módosításának lehetőségét, hogy az a fizetett és ingyenes politikai hirdetéseket is lehetővé tegye a televízióban és a rádióban,"[87] ii) „módosításra szorulnak a vonatkozó jogi keretnek azok a rendelkezései, amelyek a választási kampány során lehetővé teszik a Kormányt támogató hirdetések sugárzását, hogy ezzel elejét lehessen venni a kormánypárt aránytalan kampányelőnyhöz jutásának".[88] E véleményt – többek között – az alapozta meg, hogy a „nagyobbik kormánypárt aránytalan előnyt élvezett a korlátozó kampányszabályozás, a média politikai részrehajlása és a kormányzati és párttevékenységeket összemosó

---

mindegyik esetében hiányosságokat is feltárt és ajánlásokat fogalmazott meg. Megjegyzendő tovább az is, hogy „A felkeresett szavazóhelyiségekben a választási eljárások általában véve szervezetten és átlátható módon zajlottak, és betartották a választási eljárás menetét, azonban egyes esetekben sérült a szavazás titkossága. A megfigyelt szavazatszámlálások és szavazatösszesítések szabályosan zajlottak." Zárójelentés 3. o.

[83] Zárójelentés 28. o.
[84] Zárójelentés 28. o.
[85] Zárójelentés 1. o.
[86] Zárójelentés 28. o.
[87] Zárójelentés 30. o.
[88] Zárójelentés 31. o.

kampánytevékenységek révén,"[89] „a kampány alacsony intenzitású volt, egyes vidéki körzetekben pedig alig volt érzékelhető",[90] a „jelöltek számára biztosított korlátozott mértékű ingyenes megjelenési lehetőség, valamint a fizetett politikai hirdetések hiánya az országos kereskedelmi csatornákon megakadályozta a választási szereplők sajtón keresztül történő kampányoláshoz való hozzáférését".[91]

4. A jogszabályok véleményeztetése

A konzultációval kapcsolatban megjegyzendő, hogy a jelentésben az ajánlások között az EBESZ/ODIHR nem erre helyezte ugyan a hangsúlyt, de kiemelte, hogy a i) „nemzetiségekkel folytatott érdemi konzultációra" törekedni kell az olyan szabályozás kialakításakor, amely biztosítja a „nemzetiségi jelöltek közötti versengést és a nemzetiségek érdemi részvételét a parlamenti döntéshozatalban, valamint […] a szavazás titkosságát",[92] illetve ii) a közjogi keret felülvizsgálata során a „jogalkotási reformokat jóval a választások előtt kell végrehajtani, a választásban érdekelt felekkel folytatott nyílt és inkluzív párbeszédet követően".[93]

5. Összegzés

A politikai reklámokra vonatkozó alkotmányi szintű szabályozással kapcsolatban kialakult alkotmányos párbeszéd következményeképpen létrejött egy – a korábbihoz képest – formailag elfogadhatóbb, de gyakorlati következményeit tekintve még mindig korlátozó alaptörvényi rendelkezés,[94] amely alkotmányi erejénél fogva szükségtelenül korlátozza a politikai beszédet. A politikai döntéshozó tehát a kritikákra érdemben nem reagált, az alkotmányos párbeszéd etekintetben nem tudott kedvező hatást kifejteni.

IV. Összegzés

1. A magyar kétharmados parlamenti többség *nem minden tekintetben viselkedett* a választási rendszerre vonatkozó, a szakirodalomban megállapított várakozásoknak megfelelően. A létező választási rendszert saját igényeihez igazította úgy, hogy az alkotmányosság határait bizonyos esetekben átlépte. A kétharmados többség folytatta a *többségi erővel való visszaélés,* illetve a demokratikus és szakmai meggondolások figyelmen kívül hagyásának már megszokott mintáját. A magyar jogalkotó által kialakított és működtetett választási rendszer a 2014. évi választások előtt és azt követően is *kritikákat kapott*. A kritizált pontok lényegében megegyeznek, azonos tárgykörre – szavazás, kampány, választási földrajz – vonatkoznak, tehát a választási szabályok demokratikus, jogállami jellemzőit érintik. A Kormány és a parlamenti többség a kritikákkal – amelyeket mindenki osztott rajta kívül – *nem értett egyet,* és a választási szabályokon semmilyen lényegi és érdemi változtatást nem eszközölt. A szabályok alkalmazásának következményei pedig a 2014. évi választások után láthatóvá váltak: a győztes kompenzációra, a választási földrajz alakítására, és a médiára vonatkozó kampányszabályok kifejtették a többség által elvárt, és a nekik szánt hatást.

[89] Zárójelentés 1. o.
[90] Zárójelentés 2. o.
[91] Zárójelentés 3. o.
[92] Zárójelentés 29. o.
[93] Zárójelentés 29. o.
[94] Eredményét tekintve hasonló a helyzet a vallásszabadságra és az egyházak jogi helyzetére vonatkozó alaptörvényi rendelkezéssel. L. a hetedik fejezetet.

2. Igaz ugyan, hogy a politikai döntéshozó bizonyos kérdésekben mutatott némi önmegtartóztatást (a nyilvántartásba vétel esete), de korántsem biztos, hogy ezt a másokkal folytatott alkotmányos párbeszéd általi meggyőződése nyomán tette. Ezt igazolja az is, hogy a jogalkotást nem „indította be" sem a 2012-es, sem a 2014-es EBESZ/ODIHR jelentés sem. Az önmegtartóztatás oka sokkal inkább az lehetett, hogy a fő cél – a hatalmon maradás – biztosítása más módon is elérhető volt: az új választási földrajz és a „győztes kompenzálása" módszer alkalmazásával. Az Alkotmánybíróság szerint ez utóbbiak egyike sem tekinthető ugyan alkotmányellenesnek, de a választási földrajz szabályai ellentmondani látszanak a Velencei Bizottság véleményének, a „győztes kompenzálását" pedig, a választási jogszabályok egyéb rendelkezéseihez hasonlóan, nem támogatta az ellenzék, és a szabályozást semmilyen konzultáció formájában nem tárgyalták meg.[95]

3. A parlamenti többség szabadon hivatott kiválasztani a céljaihoz legjobban illeszkedő választási rendszert, ám az ellenzék véleményét is figyelembe kell vennie, és olyan rendszer megteremtésén kellene munkálkodnia, amely önmagában segíti elő az olyan szabad és demokratikus választásokat, ahol a szavazatok egyenlő elbírálásban részesülnek. A választási rendszer elemei nem vizsgálhatók elszigetelten, bizonyos – a választási rendszerrel kapcsolatos – politikai kérdéseket nem lehet önmagukban alkotmányosnak értékelni, kivéve az alapvető jogok kérdését. Amikor azonban a rendszer fontos összetevői vetnek fel bizonyos aggályokat a demokratikus jelleggel és az egyenlőséggel kapcsolatban, az egész rendszert kellene alkotmányosan felülvizsgálni. Mindezt egy sokkal aktívabb Alkotmánybíróságnak kellett volna megtennie, amikor a „győztes kompenzálásának" alkotmányosságáról döntött.

4. Összegezve a fentieket, megállapítható, hogy az *alkotmányos párbeszédből adódó megoldásokat* a magyar politikai döntéshozó a választási rendszerrel kapcsolatban *nem alkalmazta*. 2014 év végén a magyar Országgyűlés folyamatban levő törvényjavaslatai között nem szerepelt sem a Vjt., sem a Ve. módosítása. Magyarországon olyan választási rendszer került tehát kialakításra, amely nem felel meg minden tekintetben az alkotmányos demokrácia által elvárt alkotmányossági követelményeknek. Az alkotmányos párbeszédben a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR véleményei nem kerültek megfogadásra. Úgy tűnik, hogy az *Alkotmánybíróság* – a regisztrációra és a kampányra vonatkozó (2013 év eleji) döntését kivéve – *asszisztált* a később is kritizált rendelkezések alkotmányosságának megerősítéséhez.

[95] Ez megjelenik az EBESZ/ODIHR Zárójelentésében is: „Új Alaptörvény és számos sarkalatos törvény, többek között a választásokra vonatkozó jogszabály került elfogadásra olyan eljárással, amely megkerülte a társadalmi egyeztetésre és vitára vonatkozó követelményt." 1. o.

dc_1051_15

Harmadik rész – Alkotmányos párbeszéd működésben – egyensúlyok és ellensúlyok

9. fejezet – Az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíróság

Magyarországon az *alkotmánymódosító hatalom 2010 őszi tevékenysége* sajátos alkotmányos párbeszédet eredményezett a két konstituált hatalom között,[1] és elindította azt a szakirodalmi vitát, amely akörül folyt, hogy milyen lehetőségei vannak az Alkotmánybíróságnak, illetve vannak-e egyáltalán eszközei akkor, amikor nyilvánvalóan alkotmányellenes az alkotmánymódosítás tartalma. Figyelemmel az alkotmányos változásra, a vitának és a szakirodalmi álláspontoknak – az *Alkotmányra*, majd az *Alaptörvényre alapozva* – két csoportja különböztethető meg. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás és felülvizsgálata lehetőségének felmerülése, illetve az arra adott válaszok, majd azok első kritikái még az Alkotmány alapján elfogadott módosításokra vonatkoztak. A téma azonban újabb aktualitást nyert az Alaptörvény folyamatos módosításai miatt, amelyeknek okai között az alkotmánybírósági döntések felülbírálata is szerepelt. Az alkotmánymódosító hatalom ilyen megnyilvánulásai magát az *Alkotmánybíróságot* is a *korábbi véleménye megváltoztatására* indította: az Ár. 2012-ben történt megsemmisítésére, a testületnek e határozatban az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozóan elfoglalt álláspontjára. Ebben az időszakban több alkotmánybírósági megsemmisítő döntésre a politikai döntéshozó a negyedik módosítással reagált, amelyben – végleg megakadályozandó az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatát – expressis verbis lehetővé tette a formális felülvizsgálatot, azt remélve, hogy ezzel minden lehetőségétől megfosztja az Alkotmánybíróságot.[2]

E fejezetben láthatóvá válik, hogy az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíróság *párbeszéde hogyan alakulhatott volna* egy eltérő – és véleményem szerint helyesebb, megalapozottabb – elméleti megközelítésben, illetve hogy e szereplőknek milyen feladatuk és kötöttségük lehetett volna az Alkotmány, és milyen lehetne az Alaptörvény alapján. Azt is vizsgálom tehát, hogy az – Alaptörvény és módosításai alapján kialakított – új szabályozási környezetben mégis *milyen érvek igazolhatják*, és *milyen körülmények indokolhatják* (ha egyáltalán) az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szembeni fellépést, és az Alkotmánybíróságnak milyen eszközei lehetnének vagy lehettek volna, továbbá azok hatékonyak, működőképesek lennének-e. Az alkotmányos párbeszéd *tényleges működésének hatásait*, *problémáit* tárom fel tehát, figyelemmel arra, hogy az alkotmányos párbeszéd e két hatalom közötti egyensúly-eltolódás esetében *megoldást jelent-e*. Ennek vizsgálata arra is rámutat, hogy a *vita oka alapvetően* az abban az alkotmánytani felfogásban megmutatkozó különbség, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmak elkülönült hatalmak-e vagy sem. A megközelítésbeli különbségek eltérő elméleti (és gyakorlati) hatásokkal járnak, és véleményem szerint egyértelművé válik az a harmadik fejezetben is megfogalmazott álláspontom, amely szerint e hatalmak egymástól való el nem különítésének olyan alkotmánytani következményei vannak, amelyek teljes mértékben ellentmondanak az alkotmányozó hatalom jellemzőinek, amelyben viszont azok is egyetértenek, akik e hatalmak azonosságát vallják.

[1] L. a harmadik fejezetet.
[2] Mindezekről kimerítően írtam a negyedik fejezetben.

dc_1051_15

I. Alkotmányellenes alkotmánymódosítás Magyarországon – a vita okai és kibontakozása

Úgy tűnik, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítások körüli, 2010 után kibontakozó magyar vita három alapvető kérdés köré összpontosul, és az ezekben való egyet nem értés eredményezi azt, hogy vannak, akik – eltérő indokok alapján ugyan, de – elfogadják a felülvizsgálat lehetőségét, és vannak, akik azt tagadják. Egyes szerzők ne*m látják igazoltnak a két hatalom közti elméleti különbséget*, így a felülvizsgálatot alapjaiban elutasítják (pl. *Szente Zoltán*), míg mások a hasonló kiindulópont ellenére azt elfogadják (pl. *Gárdos-Orosz Fruzsina*). Mások *elismerik az elméleti eltérést*, de azt normatív, *alkotmányi szinten nem* látják megfogalmazottnak, ami miatt a tartalmi felülvizsgálatot sem tartják elfogadhatónak (pl. *Csink Lóránt* és *Fröhlich Johanna*). Megint másoknál a nézőpontbeli eltérést az okozza, hogy az *alkotmányértelmezésnek mekkora teret kívánnak engedni*: azt az alkotmányos demokráciában aktivistábbnak vagy szövegkötöttebbnek tudják csak elfogadni (*Kocsis Miklós, Fröhlich Johanna*).[3]

1. A magyar vitáról és a megváltozott álláspontokról

1.1. Eredeti álláspontok

1.1.1. Magyarországon az alkotmánymódosító hatalom és az Alkotmánybíróság közötti alkotmányos párbeszéd 2010-et megelőzően egyáltalán nem volt gyakori,[4] így e két konstituált hatalom kapcsolata és az ezáltal felvethető potenciális kérdések különösebben nem izgatták a magyar szakirodalmat. Ez abban is megnyilvánult, hogy lényegében megegyezés alakult ki abban, hogy az alkotmánymódosító hatalom megnyilvánulása esetén az elfogadott módosítás az alkotmány részévé válik, és mint ilyen, nem felülvizsgálható az Alkotmánybíróság által, mivel az kötött az Alkotmányhoz, így a rendelkezéseit nem vizsgálhatja felül. Az alkotmánybírósági gyakorlat az alkotmányellenes alkotmánymódosításokat csak eljárási kérdésként kezelte, azaz érdemben nem igazán foglalkozott velük. A szakirodalom többsége is elvetette azt a lehetőséget, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányellenes lehetne.[5] *Kilényi Géza* akként fogalmazott, hogy „azt még az alkotmánybírósági aktivizmus legelszántabb hívei is jogi képtelenségnek tartanák, hogy az elfogadott, kihirdetett, s ekként a hatályos alkotmány részévé vált alkotmánymódosító törvény valamelyik rendelkezését az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség címén utólag megsemmisítse."[6] Más megfogalmazással, de hasonló álláspontot foglalt el *Tilk Péter*,[7] aki megállapításait az Alkotmány kommentárja Alkotmánybíróságról szóló fejezetében egyetértően idézi *Vincze Attila, Csuhány Péter, Sonnevend Pál* és *Jakab András*.[8] *Ádám Antal*

[3] Részben l. Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz. (megjelenés alatt).

[4] Erre addig mindösszesen egy példa volt, mégpedig amikor az alkotmánymódosító hatalom felülbírálta az Alkotmánybíróság 3/1990. (III. 4.) AB határozatát, amely alkotmányellenesnek nyilvánította azt a törvényi szabályozást, miszerint a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, és alkotmányba rögzítette ezt az akadályozási okot. Az Alkotmány e szabályát csak 2004-ben módosították, és adták meg a lehetőséget azoknak is a választójog gyakorlására, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak.

[5] Ezeket a véleményeket – a 6-9 lábjegyzet hivatkozásokig – Kocsis Miklós összegzi annak alátámasztására, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányossági felülvizsgálata nem igazolható. Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz. 47-48. o.

[6] Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás? In Kilényi Géza: Alkotmánybíráskodás. Unió, Budapest 1993. 275. o.

[7] Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2005. 13-130. o.

[8] Vincze Attila – Csuhány Péter – Sonnevend Pál – Jakab András: 32/A. § [Az Alkotmánybíróság]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009. 1120. o.

arra a kérdésre, hogy „a magyar alkotmánybíróság rendelkezik-e olyan hatáskörrel, amelynek alapján valamely alkotmánymódosítást alkotmányellenessé nyilváníthatna?" az alábbi választ adta: „A magyar alkotmánybíróságnak nincs ilyen hatásköre, az alkotmánymódosítás tartalmának alkotmányosságát a testület nem bírálhatja el."[9] E véleményekkel szemben – már 2010 őszét követően – *Halmai Gábor* érvel az „alkotmányellenes" alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága mellett, akként fogalmazva, hogy „ha a[z Alkotmány]bíróság komolyan veszi az alkotmányos elveknek és értékeknek a civilizált világban érvényesülő és az európai alkotmányos szerződés folytán Magyarországra külön is kötelező voltát, akkor elvégezheti a hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítás alkotmányossági felülvizsgálatát. Ennek kapcsán érvelhet azzal, hogy a hatalommegosztás elvét – bármilyen legyen is a hatalmi ágak viszonyának konkrét megoldása egy adott államban – nem lehet úgy értelmezni, hogy a törvényhozás feletti alkotmányossági kontroll alól kizárható lenne bizonyos jogalkotási tárgyak meghatározott szempontok szerinti vizsgálata. Ha pedig az ilyen kizárás ellentétes az egymástól egyébként sokban különböző amerikai, német vagy akár cseh jogállamfelfogással, akkor a magyarral sem férhet össze."[10]

1.1.2. Az alkotmánybírósági gyakorlatból utalni lehet[11] az Alkotmánybíróság *1260/B/1997. AB határozatára* is, amelyben kimondta, hogy sem az Alkotmány módosított szövege, sem a hatályba léptető rendelkezés alkotmányossága nem vizsgálható, „mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át".[12] Sem a határozat, sem a különvélemény (*Lábady Tamás*) vagy a párhuzamos indokolás (*Holló András,* csatlakozott: *Ádám Antal, Kilényi Géza, Szabó András*) nem tett különbséget az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom között. A testületi döntés viszont különbséget tett az ex nunc és a pro futuro hatálybaléptetés között, és a jövőbeli hatálybaléptetésnél elvileg nem zárta ki a hatáskör megállapítását.[13] A párhuzamos indokolás ettől abban különbözik, hogy e szerint mivel az alkotmánymódosításban is az alkotmányozó hatalom jelenik meg,[14] így „irreleváns a hatályba léptető rendelkezés időbelisége: mind az alkotmányozó hatalom akaratkijelentése – e jogi jellegénél fogva – nem lehet alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgya".[15] *Holló András* a párhuzamos indokolásában azt is kifejti: elvileg egyet tud érteni azzal, „hogy a jogbiztonság és az alapjogok, valamint egyéb alkotmányos alapintézmények védelme szempontjából, önmagában az Alkotmányt, illetve az alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés involválhat alkotmányvédelmi szempontokat."[16] Odáig azonban nem ment el, hogy ilyen hatáskört az Alkotmányból olvasson ki: „Az Alkotmánybíróságot ilyen hatáskör gyakorlására azonban csak az Alkotmány jogosíthatja fel".[17] *Lábady Tamás*

[9] Interjú Ádám Antallal. http://www.jogiforum.hu/interju/74. Megjelent 2010. július 27-én, azaz, még az alkotmánymódosító hatalom kritizált, 2010 őszi megnyilvánulása előtt.

[10] Halmai Gábor: Alkotmány és globalizáció. http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio. Megjelent 2010. december 3-án, azaz az alkotmánymódosító hatalom kritizált megnyilvánulása után.

[11] A célom e részben nem az, hogy a vonatkozó összes alkotmánybírósági határozatot bemutassam és feldolgozzam, hanem csak az eredeti álláspontra utalok, és azt szeretném röviden vázolni, hogy milyen mögöttes alkotmánytani megfontolások vannak az alkotmányellenes alkotmánymódosításokat elutasító gyakorlat mögött.

[12] ABH 1998, 816., 819.

[13] ABH 1998. 816., 820., 819.

[14] „Az Alkotmánybíróság részéről az Alkotmány szándékozott módosításának megakadályozása a pro futuro hatályba léptető rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatával, ugyanúgy az alkotmányozó hatalom jogkörének korlátozását, illetőleg átvételét jelentené, mint az alkotmánymódosítást azonnal hatályba léptető rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálata." Holló András 1260/B/1997. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása

[15] ABH 1998. 816., 826.

[16] ABH 1998. 816., 826.

[17] ABH 1998. 816., 826.

különvéleménye szerint azonban az Alkotmánybíróságnak – a hatályba léptető rendelkezések vonatkozásában – van hatásköre az érdemi vizsgálatra, bár ő is az „alkotmányozó hatalom szuverenitásáról" ír az „alkotmánymódosítások tekintetében", ami „korlátlan".[18] Kiemelendő viszont az, hogy véleménye szerint ki lehetett volna mondani: „az Országgyűlés addig a határig dönthet szabadon az Alkotmány módosításáról, amíg az alkotmányosság fogalmi rendszerén belül marad, bár az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást e határok túllépése esetén se semmisíthetné meg".[19]

Látható tehát, hogy az alkotmánymódosítás felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybíróságon közel egységes álláspont alakult ki: érdemben ilyen esetben hatáskör – az akkor hatályos szabályok alapján – nem állapítható meg. Ha erre mégis sor került volna, a mérce az „alkotmányosság" lehetett volna, de jogkövetkezményként akkor sem alkalmazták volna a megsemmisítést.

1.2. A vélemények változásai

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problematikája *fel nem merülésének oka* az volt, hogy a rendszerváltást követően 2010-ig nem volt példa arra,[20] hogy az alkotmánymódosítás az alkotmányi elvekkel szögesen ellentétes rendelkezéseket épít be az alaptörvénybe, és mindezt sorozatosan, illetve szankció jelleggel teszi. A sorozatos alkotmányellenes rendelkezések beépítése az Alaptörvénybe 2012-től megnyilvánuló gyakorlat, de van rá példa azt megelőzően is, amikor az Alkotmány 70/E. §-a került kiegészítésre olyan szabállyal, amelynek eredményeként a tulajdonhoz való jog, a szerzett jogok védelme, és a bizalomvédelem jogállami elvének érvényesülése kérdőjeleződtek meg.[21] A szankcionáló jellegű alkotmánymódosításra példa az Alkotmány 2010. évi módosítása, amikor az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozást szenvedett amiatt, mert a visszamenőleges adóztatás ügyében a testület alkotmányellenességet állapított meg. Lényegében ez az alkotmánymódosítói aktus – a 70/I. § módosításával együtt – eredményezte azt a szakirodalmi vitát, amely az alkotmányellenes alkotmánymódosítások körül zajlik immár ötödik éve, és még nem jutott nyugvópontra. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítási gyakorlat ezzel szemben csökkenni látszik, aminek az oka egyrészt az Alaptörvény alkotmánymódosításra vonatkozó szabályainak negyedik módosítás általi kiegészítése, másrészt az Alkotmánybíróság politikai hatalomnak tetsző és lojális összetétele, harmadrészt az alkotmányos berendezkedés „parlamenti szupremácia" felé történő eltolódása. Mindezek okán a kérdés érdemben az Alkotmánybíróságon belül többé fel sem merülhet. A *szakirodalomban* azonban megszaporodtak a témát érintő kutatások, illetve néhány szerző véleménye – például *Ádám Antalé*, aki a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatot eredményező indítványt benyújtotta, *Petrétei Józsefé, Sólyom Lászlóé* – is elmozdulni látszik abba az irányba, hogy szükséges lenne megteremteni az alkotmánymódosítás alkotmányos felülvizsgálatának elméleti és gyakorlati lehetőségét. *Petrétei József* egyetemi oktatóként 1996-ban amellett állt ki és érvelt, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítás fogalmilag nem létezik.[22] 2014-ben publikált

[18] ABH 1998. 816, 821.
[19] ABH 1998. 816, 822.
[20] Kivéve az említett választójoggal kapcsolatos rendelkezést. L. a 4. lábjegyzetben írtakat.
[21] Az Alkotmány szociális biztonságra vonatkozó szabályai a következőképpen változtak meg: „(3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető." Az Ár. e rendelkezést az Alkotmány hatályon kívül helyezését követő egy évig még fenntartotta. Az Alkotmánybíróság az alkotmányi szintű szabályozásra hivatkozva később nem találta alkotmányellenesnek az e tárgykörben alkotott törvényi szabályokat.
[22] Alkotmányjogi jogesetmegoldás, szeminárium, 1996 tavasz.

dc_1051_15

írásában azonban az alkotmányosságot határozta meg olyan tényezőként, amely az alkotmánymódosító hatalmat is köti, és amely „akkor is fennáll, ha az alkotmány maga nem állapít meg kifejezett korlátokat – örökkévalósági klauzulákat – az alkotmánymódosító hatalommal szemben”.[23] „A demokratikus alkotmányfejlődés által kikristályosodott értéktartalmaknak való megfelelés dönt tehát arról, hogy adott alkotmány mennyiben tesz eleget az alkotmányosság követelményének.”[24] Az alkotmányosságból az alaptörvény stabilitásával kapcsolatos korlát is adódik. „Ha az alkotmánymódosító hatalom az alkotmány egyes rendelkezéseinek megváltoztatásakor ezekkel az értékekkel ellentétbe kerül, akkor az alaptörvény normatartalma nem tesz eleget az alkotmányosság követelményének, és az alkotmány elveszítheti normatív, hatalomkorlátozó jellegét, továbbá az alkotmányos berendezkedés demokratikus jogállami ismérve, illetve stabilitása kerülhet veszélybe.”[25] *Petrétei* ezzel lényegében az alkotmányosság követelményében megmutatkozó „demokratikus alkotmányfejlődés által kikristályosodott értéktartalmaknak” örökkévalósági klauzula-szerű minőséget adott. 2013-ban *Sólyom László* is úgy nyilatkozott, hogy az alkotmányosság védelme már megköveteli az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát a „jelenlegi helyzetben, amikor a 2/3-os többség az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezéseket rendszeresen beírja az Alaptörvénybe.”[26] Nem lehet eltekinteni attól sem, hogy maga az *Alkotmánybíróság* a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában is elmozdult a korábbi álláspontjától, és előre vetítette az alkotmányellenesnek vélt alkotmánymódosítások érdemi felülvizsgálatát, amelyre az alkotmánymódosító hatalom a negyedik módosításban akként reagált, hogy kifejezetten előírta: az alkotmánymódosításokat az Alkotmánybíróság eljárási szempontból felülvizsgálhatja, amivel kizárni törekedett az érdemi felülvizsgálat lehetőségét.

2. A 2010-es alkotmánymódosítások, az azok felülvizsgálatára irányuló megoldási javaslatok, illetve kritikájuk

A Közjogi Szemle 2010. 4. számában publikáltuk a *„Túl az alkotmányon …”* című írásunkat,[27] majd arra alapozva, és már a 61/2011. (VII. 12.) AB határozat kihirdetését követően jelent meg a határozatra vonatkozó kritikám a JURA című folyóiratba.[28] Mindegyik írásban azt az *álláspontot képviseltem*, hogy lehetnek alkotmányellenes alkotmánymódosítások, amelyek ellen az Alkotmánybíróságnak valamilyen módon fel kell lépnie. Ehhez a „Túl az alkotmányon ...” című tanulmányban több lehetőséget vázoltunk fel, mert figyelemmel a 2010-es – a korábbihoz képest megváltozott – (politikai) körülményekre, úgy éreztük, hogy erre az alkotmányosság és a demokratikus jogállamiság védelme érdekében szükség van. A közös tanulmányban kifejtett javaslatainkat és indokainkat *többen kritizálták*, még a 61/2011. (VII. 12.) AB határozat megjelenése előtt. Kritikusaink megállapításait eddig nem értékeltük, amit szükségesnek érzek most megtenni, annak ellenére is, hogy a vita talán már okafogyottnak tűnhet, figyelemmel arra, hogy álláspontjaink rögzítésekor mindannyian az Alkotmányt vettük alapul. Véleményem szerint azonban *érdemes* rámutatni a kritikák

[23] Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 65. o.
[24] Uo.
[25] Petrétei: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. 66. o.
[26] Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 26. o.
[27] Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon … Közjogi Szemle 2010. 4. sz. 1-12. o.
[28] Drinóczi Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. JURA 2012. 1. sz. 37-46. o.

dc_1051_15

esetleges következetlenségeire, illetve elfogadni az elfogadhatónak tűnő megállapításaikat, azaz *szintetizálni a vitát* és annak eredményét, valamint a későbbiekben megállapítani annak alkalmazhatóságát az Alaptörvény esetében is.[29] Mivel a téma vonatkozásában az időtényezőnek jelentős szerepe van, időrendi sorrendbe haladok, és – a tanulmányok megjelenésének időpontját figyelembe véve – a dolgozom fel a kritikusaink – *Csink Lóránt* és *Fröhlich Johanna*,[30] illetve *Kocsis Miklós*[31] – véleményét.

2.1. Az okot adó körülmények – visszamenőleges adóztatás és az Alkotmánybíróság hatáskörének csorbítása

A közös tanulmányunk megírásának az indoka a következő volt.[32] Az Alkotmánybíróság a 2010. október 26-án nyilvánosan kihirdetett, *184/2010. (X. 28.) AB határozatában* megsemmisítette az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek a 98%-os különadóra vonatkozó rendelkezéseit. A testület arra hivatkozott, hogy a törvény az Alkotmány 70/I. § új (2) bekezdésébe[33] ütközik.[34] Az egyik párhuzamos indokolást megfogalmazó *Kiss László* szerint viszont érdemes lett volna a határozatot az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és jogbiztonság sérelmére alapozni. Így kikerülhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság „legitimálja" a jogállami elvbe ütköző 70/I. § (akkori) új (2) bekezdését.[35] Ez felvetette bennünk azt a kérdést, miként volt lehetséges, hogy egy nyilvánvalóan alkotmányellenes – mert alkotmányi alapelvet sértő – szándék (röviden: a „visszamenőleges hatályú adóztatás") „megalapozása" [70/I. § (2) bekezdés] alkotmányi szintre emelkedjék, és ezáltal alkotmánybírósági védelembe részesüljön. Az alapvető politikai elgondolás az volt, hogy alkotmányi alapot teremtsenek annak a 70/I. § módosítását megelőzően nyilvánvalóan alkotmányellenes törvényhozói akaratnak, amely a „visszamenőleges hatályú adóztatást" lehetővé tette. Az alkotmánybírósági megsemmisítő döntés kihirdetésének napján, azaz 2010. október 26-án az előterjesztő eredetileg ugyanolyan tartalommal terjesztette a törvényt[36] a parlament elé, de azt a 70/I. § (2) bekezdését átfogalmazó,[37] illetve az Alkotmánybíróság hatáskörének jelentős, és szakmailag teljesen megalapozatlan szűkítését előirányzó alkotmánymódosítás is kísérte. Ezeknek az alkotmánymódosításoknak a célja feltehetően az volt, hogy kiiktassa az olyan jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, amelyek alkotmányellenessé nyilvánítása a Kormány aktuális (gazdaság)politikai célkitűzéseinek megvalósítását megakadályozná.

---

[29] Figyelembe véve a szakirodalmi aktivitást, sikerült szakmai párbeszédet nyitnunk a kérdésben, ahogyan azt az írásban célként kitűztük. Vö. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 1. o.

[30] Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz.

[31] Kocsis: i.m.

[32] Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 1. o.

[33] „A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg." (Ez az 2010. július 22-én elfogadott szöveg.)

[34] Hangsúlyozandó: az Alkotmánybíróság önmagában nem azt találta alkotmányellenesnek, hogy különadóval sújtanak jó erkölcsbe ütköző módon szerzett jövedelmeket, hanem azt, hogy a szabályozás azokat is érinti, akik nyilvánvalóan nem jó erkölcsbe ütközően, hanem olyan jogszabály alapján jutottak végkielégítéshez, amelynek tartalmára (így a jövedelem mértékére) nem volt ráhatásuk.

[35] Annak ellenére, hogy az már az Alkotmány részévé vált.

[36] Ezt később módosították, figyelemmel arra a nyomásra, amit az érdekképviseletek gyakoroltak.

[37] A T/1445. sz. alkotmánymódosító törvényjavaslat 3. §-a az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdését a következőképpen változtatta volna meg: „A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg."

2.2. Megoldási javaslatok, azok kritikája, illetve a kritikák kritikája

2.2.1. „Túl az alkotmányon…”

Az alkotmánymódosítások után – amelyek véleményünk szerint egyértelműen alkotmányellenesen voltak, mert több alkotmányi rendelkezésbe is ütköztek úgy, hogy az elfogadásuk az állam jogállami minőségén változtatott – *arra kerestük a választ*, hogy hogyan lehetne igazolni az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálatát, és az Alkotmánybíróságnak erre milyen eszközei lehetnek. Abból indultunk ki,[38] hogy mind az alkotmánymódosító hatalom, mind az alkotmánybíráskodó szerv létrehozott (konstituált) hatalom, amelyet az eredeti alkotmányozó hatalom az alkotmányozás során alakít ki. Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányozó hatalom egymástól elkülönült hatalmak, míg az első eredeti, a másik származékos, és mint ilyen kénytelen az alkotmányozó hatalom által megállapított alkotmány keretei között tevékenykedni. Az alkotmánymódosító hatalom tehát csak e korlátok között nyilvánulhat meg alkotmányosan. Az alkotmány védelme pedig az alkotmánybíráskodás feladata. Ha ez így van, akkor az alkotmányellenes alkotmánymódosításokat az Alkotmánybíróságnak az eljárási követelmények betartása mellett, tartalmi szempontból is értékelnie kellene. Ennek az is oka, hogy – mint írtuk[39] – a magyar alkotmányos rendszer nem a parlamenti szuverenitás talaján áll. Abból, hogy az Országgyűlés – az Alkotmány szerint – a legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerv, nem következik, hogy törvényhozó, sőt alkotmánymódosító hatalma korlátlan lenne. Kötik ugyanis a nemzetközi kötelességvállalások, az Alkotmánybíróság döntései, és főként az Alkotmányban kifejeződő alaprend. Ezek koherenciáját az alkotmánymódosító hatalom sem törheti át. A parlamentáris demokrácia kormányzati rendszerében a parlament és a kormány cselekvési egységét ellensúlyozó alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás garanciája, a jog (alkotmány) szuverenitásának biztosítéka. Minél szorosabb a cselekvési egység a jogalkotó szervek között, annál szélesebb hatáskörű alkotmánybíráskodás szükséges az egyensúly fenntartása érdekében.

Az Alkotmánybíróság ezt az egyensúlyt – véleményünk szerint – az alkotmányellenesnek tartott alkotmánymódosítások felülvizsgálatával tudná fenntartani, amely elképzelés ellen mi magunk is felsoroltunk négy, *akkor érvényesnek tűnő ellenvetést*:[40] i) ebben az esetben a két konstituált hatalom kerülhet szemben egymással; ii) a magyar szakirodalomban ez a megoldás általában nem elfogadott, iii) az Alkotmánybíróság szerint ilyen hatáskör nem állapítható meg, iv) a hatáskör konkrét körülírása az „idő” és a „mélység” tekintetében[41] lehetetlen, így az alkotmánybíráskodás túlságosan tág teret kaphat, ami az alkotmánymódosító hatalom kiüresedésével járhat együtt. Az ellenvetésekkel szemben akkor azonban „pusztán” az az érvünk, hogy: „Ugyanakkor az is valóság lehet, hogy az alkotmányozó hatalom által létrehozott berendezkedést az alkotmánymódosító – és nem az alkotmányozó – hatalom kívánja megváltoztatni, amely esetben viszont a konstituált hatalom konstituálóvá válik.”[42] Ez viszont visszavezet az alapokhoz: az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom nem ugyanaz a hatalom, amelyet a tanulmányban – véleményem szerint – megfelelően igazoltunk. Azóta azonban az irodalomban megváltoztak a vélemények, az alkotmánybírósági gyakorlatban is elmozdulás volt érzékelhető. Utóbbi kibontakozását azonban a negyedik alkotmánymódosítás – az eddigi gyakorlat alapján – lehetetlenné tette, így új helyzetet, új alkotmányi keretet alakított ki az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára.

[38] L. a harmadik fejezetet.
[39] Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 8. o.
[40] Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 3. o.
[41] Az „idő” alatt azt értettük, hogy milyen idősíkban lehetne az alkotmánybíróságnak hatásköre az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára; a „mélység” alatt pedig azt, hogy a fennálló, konstituált berendezkedést mennyiben sértő alkotmánymódosításokat lehetne alkotmányellenesség nyilvánítani.
[42] Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 3. o.

A két másik problémával, azaz a konstituált hatalmak kapcsolatával, illetve az idő és mélység kérdésével a szakirodalom nem nagyon foglalkozott.
Arra jutottunk tehát, hogy a valós ellenvetések ellenére – konkrét „(alkotmány)történeti/politikai" helyzetben, amely tényezőt az irodalom reflektálatlanul hagyott, de az idő minket igazolt[43] – *szükség* van arra, hogy az Alkotmánybíróság *felülvizsgálja* az alkotmánymódosításokat. Erre azonban valamilyen módszert ajánlanunk kellett, amelyek fellelésére örökkévalósági klauzulák kiolvasztását kínáltuk az alapján, hogy több demokratikus európai állam alkotmánya tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az alaptörvény megváltoztatását nehezítik, megerősítve ezzel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közötti különbséget. E korlátok által meghatározott elvek tehát a demokratikus jogállamiság olyan elemeiként értelmezhetők, amelyek nélkül maga a demokratikus jogállamiság kérdőjeleződik meg.[44] Ezeket vonatkoztattuk az Alkotmányra,[45] és azt javasoltuk, hogy ezeket az élő jelentéstartalmukkal együtt az Alkotmány lényeges magjaként fogja fel az Alkotmánybíróság, és ne engedjen olyan módosítást, amely ezekbe az elvekbe ütközik.
Ezt követően arra adtunk választ, hogy mit tehetne az Alkotmánybíróság, ha ilyen alkotmányellenes alkotmánymódosítással találkozna. Több *lehetőséget vázoltunk* fel: a testület i) értelmezéssel oldja fel a helyzetet; ii) előzetes normakontrollban semmisít meg, de ekkor az alkotmányosságról – indítványozási jog miatt lényegében – az államfő döntene, ami nem tűnik megfelelő megoldásnak; iii) jelzi azt a helyzetet, hogyha a szöveg tényleges megváltoztatása nélkül nem lehet feloldani az alapelv és a konkrét alkotmányi szabály között feszülő ellentmondást; iv) az alapelvvel ellentétes konkrét rendelkezést nem alkalmazza, a törvényeket viszont, amik ezen a konkrét rendelkezésen alapulnak, az alapelvre tekintettel megsemmisít. Amit azonban *kifejezetten* – akkor – *nem ajánlottunk*, az az v) megoldás lehetett volna: a testület megsemmisíti az alkotmányellenes alkotmánymódosítást.
Az *érvelésünk főbb pontjai* – az Alkotmány rendelkezései alapján – tehát a következők voltak: az alkotmányozó hatalom az eredeti, konstituáló hatalom; az alkotmánymódosító hatalom létrehozott, és az alkotmányhoz kötött hatalom; az alkotmánynak (jogszuverenitás vagy alkotmány-szuverenitás elve), és nem a parlamenti szuverenitásnak kell érvényesülnie, ezt az alkotmánybírósági felülvizsgálat segíti elő; a hatalommegosztás a parlamentáris rendszerünkben így tud érvényesülni; az Alkotmánybíróság eszköze az lehet, ha valamihez mérten értékeli az alkotmánymódosításokat, és azokat valamilyen módszerrel kiiktatja a jogrendszerből annak érdekében, hogy az Alkotmány továbbra is a demokratikus jogállamiság alaptörvénye lehessen; az alkotmányellenes alkotmánymódosítások ilyen kezelése felvetésének oka az alkotmányozó hatalom adott időben, adott módon való konkrét megnyilvánulása volt, ami az ilyen fellépést szükségessé tette (volna).

2.2.2. „… az alkotmányjogon innen" és kritikája

[43] L. a megváltozott szakirodalmi véleményeket és alkotmánybírósági állásfoglalást a fenti 1.2. pontban.
[44] Azok az értékek, amelyeket az alkotmányozó hatalom a kialakított demokratikus állami berendezkedés alapelemeiként fogalmazott meg, azaz azok az elvek, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés által más államokban kikristályosodtak, a következők: i) általános elvek: demokrácia, népszuverenitás, jogállamiság, államhatalmi ágak elválasztása, függetlenség (mint külső szuverenitás), emberi jogok érvényesülésének biztosítása (legkülönbözőbb megfogalmazásban), hivatalos nyelv, ellenállási jog; ii) „állam-specifikus elvek": szövetségi állami jelleg; iii) speciális megfogalmazás: az „alkotmány szelleme". Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 7. o.
[45] A köztársasági államforma [1. §], a jogállamiság, a demokrácia, a szuverenitás [2. § (1)-(2) bekezdés], az alapjogvédelem elvei [8. §], az emberi élethez és méltósághoz való jog [56. §], a szabad véleménynyilvánítás joga és a sajtó szabadsága [61. §], a vallásszabadság [60. §], a hátrányos megkülönböztetés tilalma [70/A. §], az ellenállási jog [2. § (3) bekezdés)] és a külpolitikai alapelvek [6. §]. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 9. o.

dc_1051_15

2.2.2.1. *Csink Lóránt és Fröhlich Johanna* a tanulmányukban rögzítették,[46] hogy ők – velünk ellentétben, akik szerintük az alkotmányon „túlterjeszkedtünk" – az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megoldását az „alkotmányjogon innen" keresik. Az alkotmány (jogi alapdokumentum), az alkotmányozó hatalom (eredeti) és az alkotmánymódosító hatalom (származékos) lényegi mibenlétben egyetértünk, a különbséget a szerzők tanulmányban megmutatkozó önellentmondása eredményezi.
A szerzőpáros szerint az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közti különbség az, hogy az elsőt nem a jog logikai rendszere, míg a másodikat a jog logikai rendszere legitimálja. Ezzel kapcsolatban az *egyet nem értésem oka* – azzal együtt, hogy elfogadom a „logikai rendszerbeli" különbséget – egyrészt, hogy *a szerzőpáros az alkotmány legitimációját* „nem a jog logikai rendszeréből" vezeti le, amiatt hogy annak társadalmi elfogadottságát („amit a politikai közösség elfogad…") az egyetlen legitimáló tényezőnek tekinti, illetve azt képviseli, hogy „az alkotmány normatív ereje sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyással bír az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására".[47] E két érvelési elemmel az alábbiak miatt nem tudok egyetérteni: a *legitimáltság* nem csak a társadalmi elfogadottságot jelenti, hanem van *olyan eleme is, ami a „jog" világából származik* (tartalmi legitimáltság,[48] vagy másként: az alkotmányfejlődés során kikristályosodott és alkotmányok részévé vált elvek) akkor is, ha jogilag kötelező erővel nem rendelkeznek. Ha ugyanis ezeket az alkotmányozó nem veszi figyelembe (amit megtehet), akkor nem az alkotmányos demokrácia demokratikus és jogállami alkotmányát alkotja meg. A *„képességgel" kapcsolatban* pedig az az ellenvetésem, hogy az olyan formában, ahogyan szerzők használták, nem mond semmit az alkotmányos demokrácia jogállami jellemzőiről. A nem alkotmányos demokráciában,[49] vagy nem-jogállamban is lehet normatív az alkotmány, csak éppen nem rendelkezik azokkal a tartalmi elemekkel, amelyek demokratikus jogállami alkotmánnyá teszik, így nem is képes a funkcióit megvalósítani. Az ilyen államban pedig nincsen miért vitázni arról, hogy az alkotmánymódosító hatalomnak milyen korlátai vannak, a jog és állami működés mércéje ugyanis nem az alkotmány, hanem valamilyen más, tényleges erővel rendelkező politikai hatalom, amely az alkotmányt a saját politikai hatalmának megfelelően tölti ki tartalommal, és azt érvényesíti. Ilyen értelemben tehát ez az alkotmány is normatív lehet, amely „befolyással bír az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására", sőt az ilyen alaptörvényt is elfogadhatja a „politikai közösség".

2.2.2.2. *Csink* és *Fröhlich* állítják, egyébként helyesen, hogy az alkotmányozás egyszeri tevékenység, arra irányul, hogy a korábbi alkotmányt felváltsa, „folyamatosan létező alkotmányozó hatalom nem létezik".[50] Ehhez képest viszont az Alkotmány esetében egyrészt az a véleményük, hogy az eljárási szabályokból [24. § (3) bek.] kiolvasható az Országgyűlés alkotmánymódosító hatalma, de ennek ellenére nem ismerik el az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom tételes jogi megkülönböztetését, és azon az álláspontonvannak, hogy az alkotmánymódosító hatalom az Országgyűlésnek az alkotmányozó hatalomból levezetett joga [a 19. § (3) bekezdésére alapoznak]. Az Országgyűlés tehát alkotmányozó és nem alkotmánymódosító hatalom.[51] Ha azonban ez így van – amit a magam részéről nem tudok elfogadni, szerintem ugyanis az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönítésre került az Alkotmányban – akkor nincsen értelme megkülönböztetni a két

[46] Csink – Fröhlich: i.m. 66. o.
[47] Csink – Fröhlich: i.m. 66., 67. o.
[48] L. a negyedik fejezetben.
[49] Az itt tárgyaltakon túli eset lehet még, ha az alkotmány eltérő társadalmi, vallási és jogi kultúrkörben kerül megalkotásra, de ezzel itt nem foglalkozom.
[50] Csink – Fröhlich: i.m. 67. o. E megállapításukkal egyébként egyetértek.
[51] Csink – Fröhlich: i.m. 68. o.

hatalmat a legitimitása és az eredeti-származékos jellege miatt, illetve azt állítani, hogy nincsen folyamatos alkotmányozói megnyilvánulás, valamint a szerzők által képviselt alkotmány zártságának sincsen semmilyen értelme. Értelmezésükben ugyanis az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként lép fel akkor is, amikor az alkotmányt módosítja, mivel az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányozó hatalomból levezetett jog, amit szerintük a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet is elismert.
Kritikaként teljes mértékben azonosulni tudok *Kocsis Miklós* véleményével: „*Egyrészt* rögzíthető, hogy amennyiben az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom megnyilvánul, azzal az alkotmánytan logikája szerint csak új alkotmányt hozhat(na) létre. Szélsőségesen pozitivista álláspontot képviselő kollégák ezen a ponton akár azt is felvethetnék, hogy az ekkénti megnyilvánulások során[52] megszületett az új Alkotmány, ami nyilvánvalóan tarthatatlan álláspont lenne, a dogmatikai »tisztátlanságot« viszont kellően érzékeltetné. *Csink Lóránt* és *Fröhlich Johanna* érvelése *másrészről* azért kifogásolható, mert ugyanezen írásukban épp ők vetik fel azt, hogy az alkotmány »nem származhat jogból«, még korábbi (akár hatályos) alkotmányból sem, ennek ellenére elfogadják azt, hogy egy jóval az alkotmányozó hatalom alatti jogalkotói megnyilvánulás – miniszteri rendelet – ha csak eljárási szempontból is, de normatív módon megkösse az alkotmányozó (álláspontom szerint valójában alkotmánymódosító) hatalom kezét. Kétségeket ébreszt az érvelés *harmadrészt* azért, mert nem veszi figyelembe az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom eredete közötti különbséget, és azt próbálja alátámasztani, hogy egy konstituáló és egy konstituált hatalom egy tőről is fakadhat.”[53]

2.2.2.3. Szerzők szerint az *alkotmány zártsága* az „alkotmány konkrét materiális egységét jelenti, amelyet az alkotmány szabad, demokratikus alaprendjével írhatunk le”[54],[55] illetve az alkotmány teljességét – azaz nincsen az alkotmányban joghézag – és ellentmondás-mentességét fejezi ki, vagyis „kizárt olyan helyzet, hogy az alkotmány különböző rendelkezéseinek értelmezéséből különböző eredményre jussunk”.[56] Az alkotmány zártsága – a szerzők Országgyűlés hatalmaira vonatkozó véleménye és a 2010-es helyzet egymásra vetítése miatt – a *következő eredménnyel jár*: i) a visszamenőleges adóztatás és a jogállamiság is egyszerre szerepel az Alkotmányban; ii) ennek eredményeként sérült az alkotmány zártsága, mivel két egymásnak ellentmondó szabály szerepel az Alkotmányban, azaz az alkotmány különböző rendelkezéseinek értelmezéséből különböző eredményre lehet jutni: a jogállamiság elvéből következően nem lehet visszamenőlegesen adóztatni, a konkrétan azt megengedő szabály alapján lehet; iii) a visszamenőleges adóztatás lehetőségét az Országgyűlés teremtette meg, lényegében alkotmányozó hatalomként eljárva, amely során viszont – figyelemmel az előterjesztés szövegére is, ami jogalkotástani tartalmát tekintve módosítás – nem alkotott új alkotmányt, pedig a szerzők szerint az alkotmányozó hatalomnak ez a feladata. Az alkotmány zártságának sérelmét tehát az alkotmányozó hatalom okozta.

2.2.2.4. Mindebből több *következtetés* adódik.
Az *első*: szerzők érvelése az alkotmányellenes alkotmánymódosítás problémájához képest *súlyosabb*, elméleti síkon nehezebben feloldható *problémához* – az alkotmányozó hatalom

[52] Példaként a 2010. évi CXIX. törvényt említhető.
[53] Kocsis: i.m. 47. o.
[54] Csink – Fröhlich: i.m. 69. o.
[55] Az alkotmány zártsága azonban azt jelenti, hogy az alkotmányértelmezésnek kell képesnek lennie arra, hogy az alkotmány jelentéstartalmának zártságát biztosítsa. A zártság helyett azonban lehet, hogy szerencsésebb a koherens alkotmányértelmezés kifejezés alkalmazása. A zártság szó ugyanis arra is utalhat, hogy az alkotmány maga zárt, vagyis, hogy nem módosítható (alkotmánymódosítással), vagy nem részletezhető (alacsonyabb szintű jogszabályokkal).
[56] Csink – Fröhlich: i.m. 69. o.

dc_1051_15

jogi (és nem csak „politikai”/elméleti) értelemben vett korlátozhatóságának kérdéséhez – *vezethet*. Ha az alkotmánymódosító hatalomnak – amely a szerzőknél egy tőről fakad az alkotmányozó hatalommal – nem lenne hatásköre az explicit örökkévalósági klauzula miatt, akkor az elméleti szinten jogi értelemben korlátlan eredeti alkotmányozó hatalom – amelyet nem a jog logikai rendszeréből vezetnek le – mégis jogi korlátozás alá esik. Ezzel szemben lehetne úgy érvelni, hogy ez pusztán önkorlátozás, de mihelyst az alkotmány védelmére alkotmánybíráskodást is nevesít az alkotmány, a nem jogi korlátozás jogivá is válik. Tehát a módosító hatalomban megnyilvánuló eredeti hatalom kizárólag csak a jogi korlátok között tevékenykedhet. Ez azonban ellentétben áll nemcsak azzal, hogy az alkotmányozó hatalom megnyilvánulása egyszeri aktus, hanem azzal is, hogy nincsen kötve a meglévő jogi rendhez. Az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom jogi jellegében fennálló különbség tehát tagadhatatlan abban az esetben is, ha abból indulunk ki, hogy ezek azonos hatalmak, és az örökkévalósági klauzula pusztán önkorlátozás.

A *második*: a szerzők *nem adnak* konkrét *választ* arra, hogy *mit lehet tenni* az olyan esetben, amikor az *alkotmány* – szerintük fontos – *zártságának elve sérül*, mivel explicit örökkévalósági klauzulák hiányában csak közjogi érvénytelenség esetében tudják elképzelni az alkotmánymódosítás felülvizsgálatát. Mégis, *végkövetkeztetésük egy része* a mi fentebb bemutatott *véleményünknek a megerősítése,* még akkor is, ha az más megközelítésben, szűkebb körben érvényesül. Mi ugyanis arra kerestünk választ, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítással szemben hogyan, milyen eszközökkel lehetne fellépni. Szerzőpáros szerint: „Az alkotmánymódosítás alkotmányellenes nem lehet ugyan, az viszont az adott esetben kimondható – és az Alkotmánybíróságnak ki is kell mondani –, hogy egy alkotmánymódosítás nem épült be az Alkotmányba, nem vált az Alkotmány részévé.”[57] Ezt a „be nem épülést”[58] pusztán a közjogi érvénytelenség esetének fogják fel, viszont azt is írják, hogyha lennének örökkévalósági klauzulák, akkor az ezekbe „ütköző alkotmánymódosítás nem azért nem épülne be az alkotmányba, mert tartalmi elveket sért, hanem, mert az alkotmánymódosítónak nem lenne hatásköre az adott klauzulával ellentétes szabály alkotására”.[59] A logikájukba nem fér bele az implicit örökkévalósági klauzula léte (a zártság elve, illetve az „alkotmány szabad, demokratikus alaprendje” ellenére sem), és nem fedeztek fel explicit klauzulát az Alkotmányban, de ha lett volna ilyen, akkor a „be nem épülésre” vonatkozó megoldási javaslatuk nem igazán különbözött volna attól, hogy az Alkotmánybíróság tartalmi vizsgálatot végezzen el. Az ultra vires elvvel ugyanis ugyanoda jutnak, amit el akartak kerülni: a tartalmi vizsgálat szükségességéhez, amelynek az lenne a lényege, hogy az alkotmányi szabályba való ütközést megállapítsa, azaz az ultra vires elvvel nem mondanak semmit. Az érvelésük logikai buktatója tehát a következőkben jelölhető meg. Ahhoz, hogy a testület eljusson oda: valamire van-e hatáskör, meg kell nézni, hogy a szabályozás érinti-e azt, amire van/nincs hatáskör. Konkrét esetben: ha van (akár implicit, akár explicit) örökkévalósági klauzula, és van egy állítólag abba ütköző alkotmánymódosítás, akkor annak megítélésére, hogy van-e hatáskör ilyen alkotmánymódosítás elfogadására, először abban a kérdésben kell dönteni, hogy a módosítás hátrányosan érinti-e az örökkévalósági klauzulát, azaz azzal ellentétes-e. Ha igen, nincsen hatáskör, ha nem, van hatáskör az alkotmánymódosítás elfogadására. A másik következetlenség az, hogy az örökkévalósági klauzulák léte mindenképpen megbontja az alkotmányi rendelkezések hierarchia nélküliségét, azaz szerzőknek az az érvük is vitatható, hogy „nincsen kétszintű alkotmány”[60] abban az általuk is elfogadott esetben, ha az alkotmányozó hatalom rendelkezne az örökkévalósági klauzulákról.

[57] Csink – Fröhlich: i.m. 70. o.
[58] A „be nem épüléssel” kapcsolatos problémáról l. a II. 4.1.4. pontot.
[59] Csink – Fröhlich: i.m. 70. o.
[60] Csink – Fröhlich: i.m. 70. o.

A *harmadik*: ha jobban szemügyre vesszük az alkotmány zártságának elvét, amit szerzők az alkotmány szabad, demokratikus alaprendjével írnak körül, *felmerülhet* bennünk, hogy ez vajon *nem egy speciális implicit örökkévalósági klauzula*, amelyre hivatkozva valahogyan mégiscsak lehetővé kellene tenni az ezt sértő módosítások elleni fellépést, különben a zártság elvész. *Szerzőpáros* szerint az *Alkotmányból nem lehet levezetni implicit* örökkévalósági klauzulákat, mivel arra vonatkozóan az alkotmányozó hatalomnak kifejezetten rendelkeznie kell. Ha pedig erről nem rendelkezik, akkor az lényegében azt is jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom tartalmi korlát nélkül módosíthatja az alkotmányt. E véleményük pedig megint visszavezet minket a fentebb *Kocsis Miklóstól* kölcsönzött gondolatmenethez, és az azt követő, általam megfogalmazott problémához. Szerzők logikáját alapul véve, az a helyzet, ha nem lehet megállapítani a közjogi érvénytelenséget, és nem lehet kiolvasni implicit klauzulát sem, de az alkotmánymódosító hatalom – amely a szerzők szerint alkotmányozó hatalom – egy alkotmányi rendelkezéssel szöges ellentétben álló másikat fogad el, amivel sérti az alkotmány zártságának elvét, olyan új alkotmányt eredményez, amelyben a „zártság elve" értelemszerűen nem érvényesül, vagyis nem demokratikus alaprend alakul ki. *Ez alapján pedig* a 70/I. § 2010. évi módosítását követően nem volt jogállami az Alkotmány, és azt az alkotmánybírósági döntések sem tették azzá, és nem jogállami az Alaptörvény sem, különösen a negyedik módosítás után.[61] *Kétséges azonban* az, hogy szerzők valóban ezt gondolták és gondolják-e.

2.2.3. „Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások?" és ennek kritikája

2.2.3.1. Az ultra vires módosítás elméletét *Kocsis Miklós Csink Lóránthoz* és *Fröhlich Johannához* képest jobban megragadja, ami azonban ahhoz vezet, amit éppen igazolhatatlannak talál. *Kocsis* mind a „Túl az alkotmányon…", mind az „… alkotmányjogon innen" című írást kritikával illeti annak ellenére, hogy az alkotmányról, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalomról azonos elveket vallunk. Ebben a tekintetben a *Csink – Fröhlich* párossal szemben fogalmaz meg éles kritikát, ahogyan azt fentebb részletesen idéztem is. A velünk szembeni kritikájának az alapja az, hogy szerinte az általunk tett javaslatok túlontúl is elszakadtak az alkotmánytól, és a jogállamot nem jogállami eszközökkel kívántuk megvédetni. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis konstituált hatalomként ugyanúgy az Alkotmány keretein belül kell tudnia működni, mint az alkotmánymódosító hatalomnak.[62] Szerinte, ha az alkotmánymódosító hatalom legális módon megnyilvánult, akkor attól az alkotmányi erőt eltagadni nem lehet, akkor sem, ha nem tetszik nekünk az általa létrehozott tartalom, mivel az „Alkotmány részévé vált rendelkezések alkotmányellenességét megállapítani fogalmilag kizárt".[63] *Kocsis* szerint, ha „alkotmányozó hatalom megadja a lehetőséget a konstituált hatalomként funkcionáló alkotmánymódosító hatalomnak arra, hogy korlátok nélkül módosítsa az alaptörvényt, akkor *az, hogy az alkotmánymódosító hatalom ezzel a felhatalmazással él, alkotmányos megoldásnak tekintendő.*[64] Az Alkotmánybíróságnak az általunk javasolt eszközei – „érdemi alkotmányossági vizsgálat" – nem az Alkotmány talaján állnak, mivel „[a]bban az esetben, ha az Alkotmánybíróság dönthetne atekintetben, hogy a hatályos alkotmányszöveg normái közül melyeket alkalmazza és melyeket nem, de facto maga is alkotmányozást, de legalábbis alkotmánymódosítást végezne".

2.2.3.2. E két megállapítás közül az elsővel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásának jogi környezetét nem lehet ennyire

[61] Erre vonatkozóan l. az ötödiktől a nyolcadik fejezeteket.
[62] Kocsis: i.m. 45. o.
[63] Kocsis: i.m. 46. o.
[64] Kocsis: i.m. 46. o.

leegyszerűsítve vizsgálni.[65] A másikkal kapcsolatban nem gondolom azt, hogy az Alkotmánybíróság értelmezési tevékenysége során alkotmányozásról, vagy legalábbis alkotmánymódosításról lehetne beszélni. Egyrészt azért, mert az alkotmányozás, alkotmánymódosítás – szerző véleménye szerint is[66] – normatív jogalkotási aktus, az alkotmányértelmezés pedig nem ilyen, hanem az alkotmány jelentéstartalmának kibontására, konkretizálására irányul, és mindenképpen szükséges ahhoz, hogy a testület a normakontroll hatáskörét gyakorolja. A *különbség köztünk* tehát véleményem szerint *csak* az alkotmánybíráskodás alkotmányértelmező tevékenysége határaiban lehet. Az Alkotmány alapján ugyanis az Alkotmánybíróság a visszamenőleges adóztatásra vonatkozó első döntésében is megválasztotta, hogy melyik szakaszra alapozza a határozatát, és melyikre nem. Ha a szerző a kritikája megfogalmazásakor arra a javaslatunkra gondolt, amely szerint a testület az alapelvvel, amelyben az örökkévalósági klauzulát megtalálhatjuk, ellentétes konkrét rendelkezést nem alkalmazza, a törvényeket viszont, amik ezen a konkrét rendelkezésen alapulnak, az alapelvre tekintettel megsemmisíti, akkor sem igazolható az a véleménye, miszerint alkotmányozásról vagy alkotmánymódosításról lenne szó, mert a testület ebben az esetben is alkotmányértelmezést végez, és azt az alkotmányi szabályt alkalmazza, amelyben az alkotmányfejlődés során kialakult elvek kifejeződnek.[67] *Kocsis* szerint viszont „[a]z Alkotmánybíróság […] kizárólag az alkotmányértelmezés eszközével élhet; mindaddig, amíg a „rendszerbe nem illőnek" tekintett alkotmányi rendelkezés és a „rendszer egésze" közötti diszkrepancia alkotmányértelmezéssel feloldható, az Alkotmánybíróság mozgástere korlátlan. Túl azonban azon a ponton, ahol az alkotmányértelmezés határa véget ér, az Alkotmánybíróság már nem avatkozhat be az alkotmánymódosító hatalom szándékának megvalósításába."[68] A határt a szerző – *Petrétei József* munkájára alapozva[69] – a normakötöttségben látja, azaz abban, hogy az értelmezés nem hozhat létre a normától független jelentést, és ha a testület valamit – az általunk javasolt módon – nem alkalmazhatónak nyilvánít vagy alkotmányellenesnek minősít, akkor az már nem tartozik ebbe a körbe. Hozzáteszi, hogy „még a rendszer egészére hivatkozással sem lehet adott rendelkezést annak pozitív jogi tartalmától teljességgel eltérő értelmezéssel megtölteni. Ezt támasztja alá többek között az is, hogy amennyiben az alaptörvény egyes rendelkezései között nincs hierarchikus viszony – és a magyar Alkotmány ilyen –, akkor az értelmezésnek horizontálisnak kell lennie. Ez azt jelenti, hogy az alaptörvény valamennyi rendelkezése ugyanazon a szinten helyezkedik el, közöttük tehát az értelmezés során – *és főleg az értelmezés eredményeképpen* – hierarchiát nem lehet felállítani."[70]

2.2.3.3. *Kocsis Miklós* ezzel több mindent állít. *Egyrészt igazolja* azt a korábban megfogalmazott *véleményemet*, hogy köztünk az ellentmondás az alkotmányértelmezés határai szűkebb/tágabb, aktivistább/szövegkötöttebb elismerésében áll. Másrészt kijelenti, hogy nincsen hierarchia az alkotmányi rendelkezések között, ami szintén elfogadható álláspont, de olyan, ami – egyrészt vitatható,[71] másrészt – a 2010-ben jelentkező

[65] L. bővebben az alábbi 3. pontban.
[66] Kocsis: i.m. 44-45. o.
[67] Ez Petrétei felfogásában az alkotmányosság elve (l. Petrétei: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. 65. o.), Csink és Fröhlich szerzőpárosnál pedig az alkotmány zártsága elvének biztosítása lenne.
[68] Kocsis: i.m. 49. o.
[69] Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2009. 116., 118., 136., 137. o.
[70] Kocsis: i.m. 50. o. Az alkotmányban meglévő hierarchiával kapcsolatban azonban emlékeztetni kell Sólyom László véleményére: „Az általános gyakorlattól és a bevett tantételtől eltérően a magyar Alkotmánybíróság létrehozott egy világos hierarchiát az alkotmányon belül, az alapjogok között." Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. Közjogi Szemle 2013. 1. sz. 2. o.
[71] L. Sólyom: uo.

dc_1051_15

kihívássokkal nem nagyon tud mit kezdeni, mert szerző fenti álláspontjából következően az Alkotmánybíróság eszköztelen. *Kocsis* talán emiatt is foglalt úgy állást, miszerint „magam is elképzelhetőnek tartok olyan – döntően a hatályos Alkotmányra épülő – értelmezési technikákat, amelyekkel az »alkotmányellenes alkotmánymódosítások« kérdésköre kezelhető. E technika álláspontom szerint kizárólag az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt »lényeges tartalom« korlátozásának tilalmára vezethető vissza. E rendelkezés értelmében »a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat *törvény* állapítja meg, alapvető jog *lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja*.« Tekintettel arra, hogy az Alkotmány formáljogilag maga is törvény, úgy akár *saját magára is vonatkozhat a saját maga által előírt lényeges tartalom korlátozásának tilalma*. Hangsúlyozom, hogy e felvetésem semmiféleképpen nem vezethet ahhoz az értelmezési megoldáshoz, ami szerint hierarchiát próbálunk felállítani a hatályos Alkotmány rendelkezései között. Amennyiben a lényeges tartalom korlátozásának tilalmára hivatkozva vetődne fel egyes alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrollja, úgy a támadott szabályozás kizárólag *közjogi érvénytelenség* címén lenne megsemmisíthető; *Csink Lóránt* és *Fröhlich Johanna* örökkévalósági klauzuláról vallott gondolatait erre a helyzetre adaptálva úgy vélem, hogy az ilyen alkotmánymódosítás azért nem épülhetne be az Alkotmányba, mert az alkotmánymódosító hatalomnak *nem lenne hatásköre* az adott klauzulával ellentétes szabály alkotására."[72]

Figyelemmel arra, amit fentebb írtam *Csink Lóránt* és *Fröhlich Johanna* felfogásával kapcsolatban, *Kocsis Miklós* e megállapítása *is oda vezet, ahova kifejezetten nem akart eljutni*: i) az eljárás az alkotmánymódosítás tartalmi felülvizsgálatával járna, ii) amihez viszonyít [8. § (2) bek.], explicit örökkévalósági klauzulaként működne, és végső soron hierarchiát jelentene. Azt ugyanis, hogy a „lényeges tartalom megtartása" lehet az oka annak, hogy nincsen hatásköre az alkotmánymódosító hatalomnak, azt jelenti, hogy ez az alkotmányozó által az Alkotmányba „ültetett" szabály [8. § (2) bek.] lesz a mércéje annak a megállapításának, hogy van-e egyáltalán hatásköre az alkotmánymódosító hatalomnak.

2.3. Összegzés

2010-ben a tényleges és akkor aktuális politikai helyzet indított minket szerzőtársaimmal arra, hogy *megoldást keressünk* az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szemben. Javaslatunkat arra az alkotmánytani tételre alapoztuk, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között különbség van, amiből következően a módosító hatalom csak az Alkotmány keretei között, korlátozottan működhet. Ha e korlátokat a módosítás túllépi, akkor – éppen az alkotmány védelme érdekében – az Alkotmánybíróságnak kell fellépnie. *Kritikusaink* között voltak olyanok, akik szerint a két hatalom egy tőről fakad, amely azonban alkotmánytani nézőpontból nem feltétlenül igazolható, mivel i) végső soron úgyis tartalmi felülvizsgálathoz vezet (l. az „ultra vires"-szel kapcsolatban írtakat), ii) annak elfogadásához vezet, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítással nem demokratikus és nem jogállami alkotmány alakulhat ki, iii) feloldhatatlannak tűnő alkotmánytani ellentmondást eredményez, amelyben az alkotmányozó hatalmat is jogi korlátok kötik, vagy ahol létezhetnek közjogi értelemben elfogadott, de alkotmányba „be nem épült" rendelkezések,[73] iv) az alkotmánybíróság magát az alkotmányozó hatalmat vizsgálná felül. *Kétséges viszont*, hogy a kiinduló tételükből logikusan fakadó következmények közül bármelyikkel is egyetértenének azok, akik ragaszkodnak a két hatalom azonosságához, vagy nem ismerik el azt, hogy az alkotmánymódosító hatalomnak az alkotmány keretei között, az által korlátozottan kell működnie.

[72] Kocsis: i.m. 50-51. o.
[73] L a II. 4.1.4. pontot.

dc_1051_15

3. A 61/2011. (VII. 12.) AB határozat kritikája – az alkotmánymódosítás felülvizsgálatának igazolása[74] (érvek és ellenérvek)

Az Alkotmánybíróság 2011. július 12-én hirdette ki az alkotmánymódosító törvények alkotmányossági felülvizsgálhatóságáról szóló 61/2011. (VII. 12.) AB határozatát, amelyben nem talált hatáskört az alkotmánymódosítás érdemi felülvizsgálatára. A határozat kritikáját 2012-ben publikáltam, amelyben – a fentebb, az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal kapcsolatosan általam vallott értelmezési keretben – rámutattam arra, hogy a konkrét esetben a testületnek milyen lehetőségei lettek volna, és azokkal hogyan nem élt.
Véleményem szerint az *Alkotmánybíróságtól* – figyelemmel arra, hogy olyan ügyben hozott határozatot, amelyhez hasonlókat az eddigiekben következetesen el-, illetve visszautasított, és a határozatot a Magyar Közlönyben „annak elvi jelentőségére, valamint a közérdeklődésre tekintettel" közzétette – olyan *megalapozott döntés lett volna elvárható*, amely az alkotmányértelmezés jogállami keretein belül maradva, világos elméleti háttérrel és koherens érvrendszerrel rendelkezik, azaz a lehetséges kimenetekre vonatkozóan a lehető legtöbb érvet összegyűjti és mérlegeli. Függetlenül attól, hogy milyen végeredményt láttam volna helyesnek,[75] *megállapítható* az, hogy a testület a döntésében (3.1. pont) nem igazán foglalkozott az alkotmánytani megfontolások komolyabb vizsgálatával (3.2. pont), valójában részletekbe menően át sem gondolta a precedensektől való eltérés lehetőségét, az ellene és a mellette felhozható érveket (3.3. pont), többek között azért, mert következetlenül alkalmazta az összehasonlító módszert (3.4. pont). Mindhárom megállapítás különösen annak fényében *furcsa*, hogy a határozatnak – ebben a formájában – valóban két lehetséges végkövetkeztetése van: az egyik, amit az Alkotmánybíróság ki is mondott, a másik pedig az, hogy megállapítható lett volna az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre. Véleményem szerint önmagában az, hogy az indokolás és a döntés között nem mindig érzékelhető a logikai kapcsolat, felettébb zavaró. E pontban tehát – a jelzett megjegyzések mentén – azt vizsgálom, hogy az indokolásban melyek azok a következetlenségek, elmaradt vagy ténylegesen meg nem válaszolt problémafelvetések, amelyek a döntést és az indokolást kevésbé meggyőzővé teszik.

3.1. A határozat

Az előzményeket *röviden összefoglalva*: az Alkotmánybírósághoz számos olyan indítvány érkezett, amely az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény alkotmányellenességének vizsgálatát kérte. Ez volt az az alkotmánymódosítás, amely immár a második szövegváltozatban fogalmazta meg a kötelezettség-megállapítás visszamenőleges lehetőségét, illetve – a közpénzügyi tárgyú törvényeket e körből kivéve – korlátozta az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatra vonatkozó hatáskörét. Az indítványozók azt állították, hogy az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az alkotmánymódosító törvények vizsgálatára, illetve adott esetben azok megsemmisítésére is. Az Alkotmánybíróság ezekkel az érvekkel nem értett egyet, mindazonáltal jelezte az alkotmányozó hatalomnak, hogy „az Alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé". A döntéshez három párhuzamos indokolás (Holló András, Kovács Péter, utóbbihoz csatlakozott Bihari Mihály, Stumpf István, akihez Paczolay Péter csatlakozott) és három különvélemény (Bragyova András, Kiss László, Lévai Miklós) is született. Kovács Péter párhuzamos indokolásának érdekessége, hogy abból egy potenciális különvéleményt is lehetett volna írni; a határozat gyengeségeire rámutató Stumpf István indokolása pedig a többségi döntés – számos ponton teljesen jogos –

[74] E rész alapja a Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban című munkám (JURA 2012. 1. sz. 37-46. o.).
[75] E véleményem egyértelműen kiderül a fenti 2. pontból.

kritikájaként is felfogható. Az határozat indokolásának „különlegessége" tehát az, hogy a következetlensége miatt ellenkező előjelű határozat alapja is lehetett volna.[76]

3.2. Alkotmánytani megfontolások: a hatalommegosztás

Az Alkotmánybíróság a határozatának a hatalommegosztási problémákkal foglalkozó V.4. pontjában nem is nevesítette az alkotmánymódosító hatalmat, az alkotmánymódosítást az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásaként fogta fel.

3.2.1. Az az elméleti megközelítés, miszerint az alkotmányozó (eredeti) és az alkotmánymódosító (létrehozott) hatalom *nem azonos hatalmak*, és nem ugyanazok az eljárási szabályok, kötöttségek vonatkoznak rájuk,[77] természetesen *vitatható*. Meg lehet azonban maradni annál – az Alkotmánybíróság által elfogadni látszó – koncepciónál, hogy a parlament esetében két hatalom különböztethető meg:[78] *alkotmányozó és törvényhozó*.[79] Ebből következően akár *fenn is tartható az az álláspont*, hogy az Alkotmánybíróság konstituált hatalomként nem bírálhatja felül az alkotmányozó hatalmat, amikor az „originális" alkotmánymódosítóként jár el. Amit azonban – véleményem szerint – az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben nem szabadott volna megtennie, az a kérdés teljes figyelmen kívül hagyása, mert az egyik indítványozó ennek vizsgálatát kifejezetten kérte is.[80]

3.2.2. A hatalommegosztással összefüggő – és a fentiből következő – probléma az is, hogy az alkotmány ad-e kifejezetten hatáskört az *Alkotmánybíróságnak* az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. Ha nem, ez nem akadálya annak, hogy e hatáskör az alkotmánybírósági/legfelső bírósági gyakorlatban megjelenjen. Ennek egyik oka, hogy ez *az a szerv, amely az alkotmányt értelmezi*. Másik ok lehet, hogy a hatásköri előírás implicit módon legalább két formában is megjelenhet: a „jogszabály" felülvizsgálati hatáskörben az alkotmánymódosító törvény „jogszabályként" jelenhet meg, az örökkévalósági klauzulák hatásköri/eljárási szabályokként[81] értelmezhetőek. A kifejezett örökkévalósági klauzulák esetében egyértelmű a helyzet. A gondot mindig az implicit vagy bírói örökkévalósági klauzulák léte, azoknak az alkotmányból értelmezéssel való kiolvasásának létjogosultsága jelenti. Mivel az Alkotmány ilyen explicit klauzulát nem tartalmazott, a testület a határozatban – egyébként védhető és logikus okból – elkezdte ezeket a klauzulákat, referenciapontokat keresgélni. Amiben az Alkotmánybíróság talán nem volt alapos, az az, hogy i) nem gondolta át, hogy az örökkévalósági klauzuláknak mi a funkciójuk, mikor

[76] A határozat ismertetését és kritikáját l. Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes alkotmánymódosítások ügyében. Jogesetek Magyarázata 2011. 3. sz. Kritikát l. még Halmai Gábor: A halálos ítélet. Élet és irodalom LV. évf. 31. sz. 2011. aug. 05. Hanák András publikált indítványát l. Fundamentum 2011. 1. sz. 81-90. o.

[77] Erről l. bővebben a harmadik fejezetet.

[78] L. a határozatban is hivatkozott korábbi döntéseket, illetve Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolását.

[79] Ez a megközelítés az izraeli alkotmányjogban valós lehet (2011-ben), mivel – egyes vélemények szerint – az alkotmányozás még nem zárult le (mivel néhány alaptörvény még hiányzik), és nem is fog egészen addig, ameddig kartális alkotmány (vagy legalábbis olyan dokumentumok) nem kerül(nek) elfogadásra, amely(ek)et alkotmánynak neveznek. Izraelben 11 alaptörvénynek nevezett olyan dokumentum létezik, amelyet a törvényhozó Knesszet alkot meg, de amelyek 1995 óta törvények feletti jellegűek. Az izraeli parlament tehát két minőségében létezik: alkotmányozóként és törvényhozóként. Aharon Barak előadása, http://wn.com/Round_Table__Unconstitutional_Constitutional_Amendments__Opening_Session_part_I

[80] Illetve erről szakirodalmi viták folytak, l. a fentebb írtakat.

[81] L. Csink – Fröhlich: i.m. 70. o. Szerzők szerint ilyenkor nincs hatásköre az alkotmánymódosító hatalomnak. Ez a mi felfogásunkban az alkotmány abszolút érinthetetlen részeként jelent meg. L. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 4. o. Ez a különbség azonban a lényegen nem változtat: a módosítás azt a konkrét alkotmányi rendelkezést nem érintheti.

dc_1051_15

alkalmazták az implicit klauzulák kiolvasztásának gyakorlatát (következetlen összehasonlító módszer), ii) nem vont le megfelelő következtetést a saját maga által felsorolt lehetséges klauzulákból.[82]

3.2.3. Bárhogyan is döntött a testület a 3.2.1. és a 3.2.2. pontokban írtakról, a hatalommegosztással kapcsolatban két egymásnak feszülő érv közötti választást kellett volna feltétlenül megindokolnia: miért érezte nagyobb problémának a testület a saját hatáskörének „túlterjeszkedését" annál, hogy az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányos demokráciában inkonzisztens szabályokat illeszt az alkotmányba, vagyis a saját – konstituált – hatalmán terjeszkedik túl.

3.3. A precedens

Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy „az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddigi töretlen gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e",[83] majd megállapította, hogy az eddigi gyakorlatát „a korábban kifejtett érvekre tekintettel nem változtatja, nem változtathatja meg".[84]

3.3.1. A precedens és az Alkotmánybíróság

„Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság lényegi összetevőjének tekinti saját döntései összhangjának védelmét, annak az elvnek a következetes érvényesítését, hogy az Alkotmánybíróság a saját korábbi döntéseit nem hagyhatja figyelmen kívül."[85] A korábbi döntésektől azonban indokolt esetben, racionális érveléssel[86] – különleges igazolással, megfelelő mérlegeléssel[87] – el lehet térni, és így a régebbi alkotmányos tételek megújíthatók.[88] Ez a gyakorlat egyre finomabb különbségtételekhez, pontosabb értelmezési kritériumokhoz vezet, és lépésről-lépésre tartalommal tölti ki az alkotmány elvont rendelkezéseit, illetve egyre jobban leszűkíti a bírói alkotmányértelmezés mozgásterét.[89] Ha viszont a precedensekre vonatkozó elvárható döntési és igazolási eljárás nem valósul meg, akkor nincsen biztosíték arra, hogy a bírák nem pusztán a saját személyes preferenciájukat látják bele az alkotmányba.[90] A döntési és igazolási eljárásban a precedensnek kevesebb vagy nagyobb súlyt lehet adni, amely ezáltal segíti a(z alkotmány)bírót annak eldöntésében, hogy

---

[82] Erről l. bővebben az alábbi 3.4. pontban.
[83] 61/2011. (VII. 12.) AB határozat, ABH 2011. 290., 319.
[84] 61/2011. (VII. 12.) AB határozatm ABH 2011. 290., 324.
[85] 1475/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 745., 746. Hivatkozza D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum 2009. 4. sz. 90. o. A precedensbíráskodás előnyeiről l. az 1. fejezetet.
[86] Az ilyen érvelésnek olyannak kell lennie, amely érthető és megalapozott mind a jogászi szakma gyakorlati képviselői, mind a tudomány és a közvélemény számára, és így kiállja a kritikai elemzés próbáját. Vö. Jon D. Noland: Stare Decisis and the Overruling of Constitutional Decisions in the Warren Years. Valparaiso University Law Review Vol. 4, Nr. 1 Fall 1969. http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1790&context=vulr&sei-redir=1#search=%22precedent%20constitutional%20overruling%22 129-130. o.
[87] Ennek az az oka, hogy a precedenshez való ragaszkodásnak kell lennie a főszabálynak, az eltérésnek pedig a kivételnek. L. Christopher P. Banks: Revearsals of precedent and judicial policy-making: How judicial conceptions of stare decisis in the U.S. Supreme Court influence social change. Akron Law Review Vol. 32:2. 1999. https://www.uakron.edu/law/lawreview/v32/docs/goodbanks322.pdf 2., 3. o., George Costello: The Supreme Court's overruling of constitutional precedent: an overview. Congressional Reserach Service, The Library of Congress, November 29, 2005, http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2646.pdf 2. o.
[88] L. D. Tóth Balázs: A precedensalapú… 93. o., Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 109. o., Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 136-137. o.
[89] Kis János: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK Kiadó, Budapest 2000. 149. o.
[90] Noland: i.m. 129-130. o.

dc_1051_15

eltérjen-e a precedenstől vagy sem.[91] Az alkotmánybíróságnak folyamatosan tudatában kell lennie a precedensre vonatkozó döntése következményeinek is. Ide tartozna annak mérlegelése, hogy a felülbírálat vagy annak elmaradása milyen praktikus és más következményekkel jár.[92] Nyilvánvaló az is, hogy a bíró saját filozófiai felfogása befolyásolhatja e fentebb leírt mérlegelés eredményét.[93] A többségi határozatból mintha az lenne kiolvasható, hogy e megfontolásokban az Alkotmánybíróság nem mélyedt el; ellenkező esetben talán alaposabban átgondolta volna a precedenstől való eltérés lehetőségét.
Felvethető, hogy a precedenshez való ragaszkodás esetében is elvárható-e a felülbírálat,[94] vagy a megkülönböztetés alkalmazási hiányának igazolása. Ez különösen akkor érdekes, ha az indítványok utalnak arra, hogy a normatív előfeltétel, illetve a jogszabályi környezet lényeges szempontból eltér a korábbi döntésben vizsgálttól, illetve ha az indokolásban maga az Alkotmánybíróság tesz olyan megjegyzéseket, amelyek inkább a precedenstől való eltérést indokolnák. A többség is érzékelte tehát a körülmények megváltozását,[95] ám nem adta védhető indokát annak, hogy miért nem vizsgálja felül a korábbi precedensét.[96] A felülbírálat igazolásának (illetve a precedensdöntés fenntartásának) olyan tényezőket is figyelembe kellene vennie, mint az intézményi-társadalmi várakozás (jogbiztonsági megfontolás), a precedensszabály politikai közösség általi elfogadottsága, illetve az, hogy a felülbíráló döntés hogyan hat az alapjogokra.

3.3.2. A precedens alkalmazása és a konkrét eset

A konkrét esetben is vizsgálható lett volna a precedenstől – az alkotmánymódosító törvény alkotmányossági felülvizsgálatának elutasításától – való eltérés lehetősége. Ehhez azonban a testületnek végig kellett volna gondolnia, hogy szükség van-e a teljes felülbírálatra,[97] vagy megkülönböztetésre, illetve milyen érvek szólnak a precedens felülbírálata, illetve annak fenntartása mellett, valamint, hogy milyen következményekkel járna egyik vagy másik választás. Vizsgálni *lehetett volna* tehát a következőket:[98]
i) *Van-e valami változás a normatív előfeltevésben*: a) az alkotmányozó, alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalmak megkülönböztetésének hiánya vs. elválasztása, b) hatáskör megállapítása vs. megállapításának hiánya, c) majd annak tényleges tisztázása, hogy vannak-e olyan referenciapontok, amelyekre hivatkozva megsemmisíthető az alkotmánymódosítás.
ii) Az elbírálandó *norma* (annak jogszabályi környezete) *lényeges szempontból eltér-e* egy korábbi döntésben vizsgálttól, illetve – a konkrét ügy miatt – az esetleges felülbíráló döntés vagy annak elmaradása hogyan hat az alapjogokra és a jogbiztonságra. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a konkrét ügyben a visszamenőleges hatályú kötelezettség-

[91] Az eltérés okairól, jellemzően az amerikai szakirodalom alapján, l. az 1. fejezetet.
[92] Noland: i.m. 129-130. o.
[93] Vö. Costello: i.m. 11. o.
[94] A témáról l. bővebben: D. Tóth Balázs: A precedensalapú… 93. oldaltól.
[95] L. pl.: Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben — más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének. ABH 2011. 290., 322.
[96] Az Alkotmánybíróság tehát nem vette figyelembe, hogy erre a saját gyakorlatában is vannak példák. L. az 1. fejezetet.
[97] A részleges felülbírálat ebben az összefüggésben nem jöhetne számításban, mert a kérdés: van-e hatásköre az Alkotmánybíróságnak vagy nincs.
[98] Különösen amiatt kellett volna a precedenshez való ragaszkodást igazolnia a testületnek, mivel az indítványokat nem visszautasította – hatáskör nyilvánvaló hiányára hivatkozva mint tette ezt korábban [23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994. 376 - aktív választójog szűkítése az ország területén tartózkodókra; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994. 862 - fegyveres testület tagja párttagságának kizárása] – hanem az ügyet elbírálta.

megállapításról és az Alkotmánybíróság hatáskörének alapjogvédő funkciót is érintő csorbításáról van szó.
iii) Értékelni kellett volna a *védelmi szint csökkenésének veszélyét* is, mint a precedenstől való eltérés indokát. Egyes vélemények szerint az egyszer elért védelmi szint nem csökkenthető; mások pedig úgy vélekednek, hogy a jogállami fejlődés nem lineáris. Mindkét érvet el lehet fogadni, és tisztában kell lenni azzal, hogy „alkalmazásuk" – a konkrét esetben – más és más eredménnyel jár. Az Alkotmánybíróság azonban kifejtette: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének."[99] A (helyes) *következtetés levonásával* azonban a testület *adós maradt*.
Mindezekre a kérdésekre adott válaszokat pedig mérlegelni lehetett volna az Alkotmánybíróság feladatának és annak megfelelően, hogy az alkotmány milyen politikai-filozófiai bázison nyugszik. Ilyen „tépelődés" azonban nem derül ki a határozatból.

3.4. Az összehasonlító módszer

Az Alkotmánybíróságnak a megfelelő helyen értően, kritikusan[100] és lehetőleg teljes körűen kellett volna alkalmazni az összehasonlító módszert, ugyanis az alkotmányos demokráciákban az alkotmányszöveg mögötti politikai morál alapja – pl. az egyén egyenlő méltóságú személyként kezelése, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság ideája – azonos.[101]

3.4.1. Az összehasonlító módszer alkalmazása

3.4.1.1. Az összehasonlító módszer alkalmazása mindig felveti annak a problémáját, hogy az azt alkalmazó a példákat önkényesen, a saját, esetlegesen már megelőlegezett döntésének megfelelően választja ki. *Halmai Gábor* szerint az Alkotmánybíróság így tett.[102] Ez nehezen is vitatható, mivel a teljes ülés tisztában volt azokkal az ügyekkel, hatáskör-értelmezésekkel és bírói örökkévalósági klauzulákkal is, amelyek *Kiss László* különvéleményében jelentek meg. Az összehasonlítást tehát teljes körűen kellett volna alkalmazni. Ezzel szemben felvethető, hogy az összehasonlító módszer csak kiegészítő jelleggel vehető igénybe. Ha nem így volna, akkor a konkrét normaszövegtől függetlenül bármi megállapítható. E kritika akár jogos is lehet, azonban a konkrét helyzetben e módszer alkalmazása hiányos volt. Az összehasonlító módszer többségi alkalmazása amiatt is szelektív volt, mert nem különböztette meg az explicit és implicit örökkévalósági klauzulákat alkalmazó alkotmánybíróságokat, ez utóbbira (az implicit klauzulák „kiértelmezésének" alkotmány- és politikatörténeti körülményeire) a többségi döntés egyáltalán nem tért ki. A bírói örökkévalósági klauzulák kiolvasztásának indoka azonban csak az ilyen körülmények vizsgálata során érthető meg. Véleményem szerint a határozat által követett *logikai menet* a következő *lehetett volna*: a hasonló normatív előírások vagy azoknak a hiányának a feltárása (nincs kifejezett hatáskör, illetve kifejezett örökkévalósági klauzula); annak a ténynek a rögzítése, hogy más államban mégis alkalmazták az implicit örökkévalósági klauzulákat; az indokoltságának alkotmány- és politikatörténeti szempontú vizsgálata; a hazai normatív előírások és történések ilyen értékelése; annak eldöntése, hogy a vizsgált „mintát adó" állam megoldása alkalmazható-e a konkrét helyzetre.

---

[99] ABH 2011. 290., 322.
[100] A gyakorlatra vonatkozó érveket és ellenérveket össze lehetett volna gyűjteni, és mérlegelni lehetett volna, hogy azok mennyiben alkalmazhatóak a konkrét ügyben.
[101] Tóth Gábor Attila: i.m. 281. o.
[102] Vö.: Halmai: A halálos ítélet.

Mindazonáltal nem szabad eltekinteni még egy kritikai megállapítástól, amelyet *Szente Zoltán* fogalmazott meg: a jogösszehasonlítás nem eredményez konklúzív érveket, illetve nem mutatható ki, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatára vonatkozóan egységes gyakorlat vagy általános tendencia bontakozna ki.[103] Mindebben szerzőnek igaza van. Amit *figyelmen kívül hagy*, az az, hogy az összehasonlítás célja éppen annak megvizsgálása: hol, miért, mikor, milyen körülmények között merült fel az explicit klauzulák alkotmányba történő beemelése (második világháború után: Németország) vagy az implicit klauzula kiolvasztása (*Szente* megfogalmazásában „extrém politikai körülmények között": India), esetleg az, hogy a kifejezett klauzulát miért nem alkalmazzák az alkotmánybíróságok (*Herbert Küpper* megfogalmazásában ma pusztán jogi mentőövként szolgálnak: Németország).[104] A klauzulák alkalmazásának oka és célja van. Amikor pedig Magyarországon az a vita folyik, hogy ki kell-e olvasztani implicit klauzulát az alkotmányból (legyen az az Alkotmány vagy az Alaptörvény), először arra kell választ találni, hogy az ok és a cél fennáll-e. Ebben természetesen szögesen eltérő álláspontok születhetnek, de ez nem lehet az alapja annak, hogy az összehasonlító jogi érvet, mint a felülvizsgálatot támogató indokot, alapvetően elvessük, vagy azt az Alkotmánybíróság ne megfelelően alkalmazza.

3.4.1.2. A hatáskör hiányának megállapítása mellett a *többségi határozat* a következő *érvekkel* dolgozott: nincsen az Alkotmányban kifejezett hatáskör a felülvizsgálatra; nincsen az Alkotmányban olyan mérce, amely alapján a testület a felülvizsgálatot elvégezhetné.
Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy meghatározhatók-e *referenciapontok*, és ezekre példát is hozott: i) láthatatlan alkotmány, ii) az alkotmányos jogállam lényege, iii) a nemzetközi „elvek", iv) az alkotmány lényeges magja. Ezeket azonban nem elemezte [i)-ii) és iv) pontok], vagy azt megtette, de nem vont le belőle következtetést (iii) pont).[105] Mindezeket megerősítendő, hivatkozott az összehasonlító vizsgálat eredményére, és megállapította, hogy „az alkotmánybíróságok általában tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört, és az alkotmánybíróságok maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak." Nem biztos azonban, hogy az Alkotmánybíróság értően fejtegette az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatára, illetve a bírói örökkévalósági klauzulákra vonatkozó joggyakorlatokat,[106] illetve megfelelően elemezte és értékelte az azokból leszűrhető alapvető elméleti ismereteket.

3.4.2. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának céljai és indokai

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatának *célja* lehet az alkotmány belső egységének a megőrzése, amit a német alkotmánybíróság esetében lehetett a kezdetekben tapasztalni, azaz, ha inkoherencia keletkezik, akkor alkalmazandó a felülvizsgálat, illetve az alkotmány identitásának a megőrzése, ami pedig az indiai legfelső bíróság által kialakított koncepció.[107]
A felülvizsgálat *indoka* jellemzően a történelmi anomáliákra adott reakció, a politikai hatalom erőteljesebb ellenőrzése a hatalommal való visszaéléssel szemben, vagyis akkor, amikor az

[103] Szente: i.m. 213., 216. o.
[104] L. bővebben az alábbi pontokban.
[105] L. a határozat ABH 2011. 290., 319-322.
[106] Ennek viszonylag teljes körű tárgyalását l. Kemal Gözler: Judicial review of constitutional amendments. A comparative study. EKIN Press, Bursa 2008. www.anayasa.gen.tr/jrca.htm, Gary Jeffrey Jacobsohn: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. International Journal of Constitutional Law Vol. 4, No. 3 (July 2006), az alkotmányellenes alkotmánymódosításról rendezett nemzetközi konferencia: http://wn.com/Round_Table__Unconstitutional_Constitutional_Amendments__Opening_Session_part_I (a továbbiakban: Round Table).
[107] Jacobsohn: i.m. 477., 478. o.

dc_1051_15

alkotmánymódosítás rendszerszintű eszközzé válik az alkotmányos és demokratikus hatalomgyakorlást érintő korlátok lebontásában (abúzív vagy visszaéléses alkotmánymódosítások).[108] Egyik, már említett példa lehet a *német* klauzula és az alkotmánybíróság kezdeti döntései. A német alkotmánybíróság 1970 előtt (1951-ben és 1953-ban) megerősítette az implicit klauzulák létét, de csak obiter dicta, és sohasem semmisített meg alkotmánymódosítást erre hivatkozva. Ezekben az ügyekben kifejtette, hogy vannak olyan alapvető alkotmányi elvek, amelyek az alkotmány előtt is léteznek, amelyek kötik még az alkotmányozót is, és amelyekbe az alacsonyabb szintű alkotmányi normák nem ütközhetnek. Ilyen szuperpozitív norma az igazságosság és a természetjog. Az alkotmánybíróság e hozzáállását a náci rezsim korábbi pozitivista igazolásával szembeni reakció magyarázta.[109] Később az alkotmánybíróság e gyakorlatát elhagyta, az örökkévalósági klauzulák megsértését egyetlen ügyben sem mondta ki, és igen kevés döntésében foglalkozott vele. A szakirodalmi feldolgozottsága emiatt is szegényes. *Herbert Küpper* 2014-es írásában az örökkévalósági klauzula gyér szereplését és szerepeltetését azzal magyarázza, hogy a német örökkévalósági klauzulák elérték a jogpolitikai céljukat (a diktatúrának ma már csekély a veszélye), és a „helyüket átvette" a politikai kultúra (kétharmados szabály, együttműködési kényszer, koalíción belüli fékek-ellensúlyok). Az örökkévalósági klauzulák tehát ma pusztán jogi mentőövként szolgálnak, a német politikai kultúra alapját képezik, és széleskörű támogatottságot élveznek, a felszámolásuk a választók többsége számára elfogadhatatlan lenne.[110] A másik példa az *indiai* legfelső bíróság döntései az 1975-1977 közötti rendkívüli helyzettel kapcsolatban, amikor a legalapvetőbb jogokat (élet, személyi szabadság) is felfüggesztették.[111] Ezek alapján *az örökkévalósági klauzulák alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a politikai hatalom túl messzire merészkedik,* és *ez szükségessé teszi,* hogy a(z alkotmány)*bíróság (markánsabb) politikai szerepet vállaljon*.

3.4.3. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának igazolásai

Azt a gyakorlatot, amelyben az alkotmányértelmezés elszakad az alkotmány szövegének szoros olvasatától, és hatáskört állapít meg magának az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára (jellemzően bírói örökkévalósági klauzulákkal), rendszerint – pozitivista szemszögből – ellenvetésekkel illetik. A továbbiakban azok az érvek kerülnek bemutatásra, amelyeket az egyes bíróságok alkalmaztak,[112] valamint ellenérvek kerülnek felsorolásra, némelyikük bírósági esetjoggal magyarázva. Talán nem lett volna haszontalan, ha ezeket az érveket, ellenérveket és megközelítéseket – hasznos háttér-információként – az Alkotmánybíróság figyelembe vette volna.[113]

3.4.3.1. Osztrák példa

---

[108] Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 196. o., 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. Bővebben l. a harmadik fejezetet.

[109] Gözler: i.m. 88. o., Jacobsohn: i.m. 477. o.

[110] Herbert Küpper: Tur Tur, az álóriás – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 85., 86., 88-89., 93. o.,

[111] Bővebben l. a 3.4.3.3. pontban.

[112] További alkotmánytani és jogforrástani érveket és ellenérveket l. a harmadik fejezetben, a magyar szakirodalom álláspontját pedig a korábbi pontokban, illetve az alábbi II. pontban.

[113] Ha ez mégis megtörtént, akkor az nem derül ki a többségi döntésből; ez pedig az olvasó számára a megalapozottságot kérdőjelezi meg.

Az *osztrák alkotmány* megkülönböztet *alkotmánymódosítást* – amit a parlamentnek kell elfogadnia – és a *totális alkotmányrevíziót* (Gesamtänderung), aminek az érvényességéhez referendum is szükséges. A *tartományi állampolgársági ügyben (1952)* az alkotmánybíróság kimondta, hogy nincsen hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmának felülvizsgálatára, mivel az ilyen vizsgálat standardjáról az alkotmány nem rendelkezik, vizsgálja viszont az eljárási szabályoknak való megfelelést. Ennek érdekében *értelmezte a totális alkotmányrevízió fogalmát*, és azt olyan módosításként definiálta, mint ami a szövetségi alkotmány legfőbb elveit (leitender Grundsatz) – azaz a demokrácia, a jogállamiság és a föderalizmus elveit – érinti. *Gözler* szerint ezek az elvek nem örökkévalósági klauzulák, mivel lehet őket módosítani, de annak érvényességéhez referendum kell. Véleményem szerint az örökkévalósági klauzula azonban nemcsak azt jelent(het)i, hogy nem lehet megváltoztatni, hanem referenciaként használható alkotmányellenes alkotmánymódosítások megsemmisítésére is. Az osztrák esetben tehát lényegében *tartalmi színezetet is nyer* az eljárás szempontjából való vizsgálat, mivel az alkotmánybíróság minden esetben tartalmilag vizsgálja, hogy a konkrét alkotmánymódosító jogszabály ütközik-e az általa a totális revízió fogalmából levezetett elvekbe. Az osztrák alkotmánybíróság éppen ezt tette az 1988. június 22-i döntésében, amikor megsemmisítette a *taxi engedélyekre* vonatkozó *alkotmánymódosítást*, mivel azt totális alkotmányrevízióként értelmezte, és emiatt referendummal kellett volna elfogadni. Ugyancsak referendummal kellett volna elfogadni azt az alkotmánymódosítást, ami a tartományoknak meghatározott ügyekben (pl. *közbeszerzés*) alkotott jogszabályait kivette az alkotmány hatálya alól. Az alkotmánybíróság szerint ebben az esetben a jogrendszernek e meghatározott részénél az *alkotmány meg lett volna fosztva a normatív erejétől, ami pedig sérti az alkotmány alapvető elvét képező jogállamiság princípiumát*. Az osztrák alkotmánybíróság tehát *először tartalmi elemzést végez* annak érdekében, hogy eldöntse egy alkotmánymódosításról, hogy az totális revíziót jelent-e, majd vizsgálja: az alkotmányban kifejezetten előírt eljárási szabályoknak megfelelt-e az alkalmazott eljárás. Ha nem felel meg, akkor ugyan *eljárási hiátus miatt semmisít meg, de tartalmi szempontok alapján*. Az osztrák *gyakorlat ellen* éppen ez az egyik *ellenvetés*: mivel az osztrák alkotmány nem határozza meg a totális revízió fogalmát, objektíven nem lehet meghatározni azokat az elveket, amelyek érintése már ilyen revíziónak minősülne. Ez az ellenvetés *nem veszi figyelembe*, hogy az alkotmánynak nem feladata minden benne szereplő fogalom definiálása; ilyen hiányában az alkotmánybíráskodást végző szerv alkotmányértelmezési tevékenysége és a precedensekhez való kötődése kap jelentőséget. Utóbbi pedig alkalmas lehet arra, hogy koherens alkotmányértelmezést építsen fel, és így az önkényes értelmezést kiszűrje. Az alapvető kérdés itt az, hogy a szövegkötött értelmezésnek milyen korlátai vannak, ez pedig átvezet annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy az alkotmánybíróság milyen alkotmányértelmezési „hitvallást" tesz magáévá, ami viszont összefügg az alkotmánybírósági önértelmezéssel, politikai filozófiai hitvallásával.

3.4.3.2. Török példa

A *török alkotmánybíróság* az alkotmány 1971. évi módosítása[114] után (1971 és 1980[115] között) – az osztrákhoz hasonlóan – az alkotmány szövege alapján formai szempontból

[114] Az 1971. évi módosításig az alkotmány nem tartalmazott rendelkezést az alkotmánymódosítások vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította a hatáskörét, és formális szempontból két alkotmánymódosítást vizsgált felül. Az 1970. június 16-i döntés értelmében (No.1970/31) az alkotmánymódosítás minden szakaszát külön-külön kell kétharmaddal elfogadni, nem elegendő csak az egész alkotmánymódosító törvényről ilyen többséggel dönteni. Az 1971. április 3-i döntésben (No. 1971/37) az alkotmánybíróság formai szempontból nem talált szabálytalanságot, viszont a módosítást tartalmi szempontból is vizsgálta, és megállapította, hogy a szenátori választás egy év és négy hónappal való elhalasztása nem érinti a köztársasági államformát és az alkotmány más alapvető elveit.

dc_1051_15

vizsgálhatta az alkotmánymódosító törvényeket. Az alkotmánybíróság szerint a *köztársasági államforma megváltoztathatatlansága eljárási* és nem tartalmi *korlát*. Ugyanakkor a megsemmisítések mögött tartalmi vizsgálat is húzódott: az a tény, hogy a katonai bíróságok bíráinak többsége háború esetében lehet nem bíró is, sérti a *bíróságok függetlenségének elvét* (7. §), ami pedig köztársasági államforma integráns részét képező *jogállam* elvének (2. §) tartalmi eleme. Ezt viszont az 1961. évi alkotmány 9. §-a szerint nem lehet módosítani.[116] Hasonló érveléssel (jogbiztonságba ütközés, ami a köztársasági államforma integráns része) nyilvánították alkotmányellenessé azt a módosítást is, amely szerint az ingatlan kisajátításáért fizetendő kártalanítás nem haladhatja meg a tulajdonos által korábban bevallott értéket.[117] A török alkotmánybíróság a formai vizsgálatot kiterjesztően értelmezte, és nemcsak az alkotmánymódosítások *eljárási kellékeit* vizsgálta, hanem azt is, hogy a módosítás nem *ütközik-e a köztársasági államforma* – szintén kiterjesztően értelmezett – *módosításának tilalmába*. A köztársasági államforma az alkotmánybíróság szerint ugyanis magában foglalja annak összetevőit is, például a jo*gállamot, a demokráciát, a szociális államiságot, a szekularizmust*.[118] A török gyakorlat *kritikája* szerint az alkotmánybíróság megközelítése, miszerint a köztársasági államformának a megváltoztathatatlansága eljárási, és nem tartalmi korlát, helytelen, mivel az alkotmányellenesség eldöntése szükségszerűen tartalmi vizsgálatot is követel. A köztársasági államforma megváltoztathatatlanságával összefüggésben pedig nem igazolható a kiterjesztő értelmezés, mivel az alkotmány 9. §-a csak erre utal. Ha az alkotmányozók az összetevőket is védeni akarták volna, akkor azt is beleírják az alkotmányba, és nem csak a köztársasági államformát nevesítik.

3.4.3.3. Indiai példa

Az *indiai legfelső bíróság* az *alkotmány alapvető szerkezete* („basic structure of the Constitution") teszttel implicit klauzulát alapított, és arra hivatkozással több alkotmánymódosítást is megsemmisített.[119] A *Golaknath v. State of Punjab* (1967) ügyben kimondták, hogy az alkotmánymódosítás törvény, és alapjogot azzal nem lehet korlátozni vagy megszüntetni. Ugyanakkor az alkotmánymódosítást a hatályában fenntartották. A döntés *ellenzői* szerint helytelen beleértelmezni a hierarchiát az alkotmányba, ha az arról kifejezetten nem rendelkezik. Helytelen továbbá az alkotmánymódosítást törvényként felfogni, mivel az alkotmánymódosításról és a törvényekről az alkotmány eltérő szakaszokban rendelkezik, ráadásul ilyen esetben egybeesne az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom. A *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* (1973) ügyben a bíróság belátta, hogy az alkotmánymódosítás törvényként való felfogása hibás volt, és elutasította az alapjogok érinthetetlenségét (l. Golaknath ügy). Ugyanakkor a bíróság ebben az ügyben dolgozta ki a *basic strukture doktrinát*. A 24.[120], 25.[121] és a 29.[122] alkotmánymódosítást vizsgálva a bíróság kimondta, hogy az alkotmánymódosítás hatalma nem foglalja magában az alkotmány alapvető szerkezetének olyan módosítását, amely annak identitását is megváltoztatja. A „basic structure" doktrinát a bíróság az *Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain* ügyben (1975) erősítette

---

[115] Az 1982. évi alkotmány azonban már kifejezetten felhatalmazza az alkotmánybíróságot az alkotmánymódosítások formai vizsgálatára a következő szabállyal: a formai vizsgálat a szükséges többség vizsgálatára és arra terjed ki, hogy a sürgősségi eljárásra vonatkozó szabályokat betartották-e. Ennek következtében a formai vizsgálat többé nem lehetett kiterjesztő értelmezés tárgya.

[116] 1975. április 15-i döntés, No. 1975/87.

[117] 1976. október 12-i döntés, No. 1976/46.

[118] Gözler: i.m. 46. o.

[119] Gözler: i.m. 92. o., Jacobsohn: i.m. 473-476. o.

[120] Lehetővé tette a parlamentnek, hogy alkotmánymódosítással felhígítsa az alapjogokat.

[121] Magántulajdon állam általi elvétele esetében korlátozta a tulajdonhoz való jogot és a kompenzációt.

[122] Kerala földreform alkotmány részévé tétele.

dc_1051_15

meg, amikor megsemmisítette a 39. módosítást.[123] A 42. módosítást – amely az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatát zárta volna ki expressis verbis – a *Minerva Mills Ltd. v. Union of India* ügyben (1980) semmisítették meg arra hivatkozva, hogy az alkotmánymódosítás korlátozott volta az indiai alkotmány alapvető jellemzője, így az nem szüntethető meg. Az e gyakorlattal szemben felvetett *kritikai észrevételek*[124] között szerepel, hogy a „basic structure" doktrinának nincsen szövegszerű alapja, azt nem lehet definiálni, sőt, a *Kesavananda* ügyben a bírák sem tudtak megegyezni abban, hogy mit is jelent.[125] Emiatt az alkotmánymódosításról való döntés önkényessé válhat, ami veszélyes lehet a demokráciára (mivel a nép helyett a bírák döntenek az alkotmánymódosításról). A kritika ugyanakkor *nem veszi figyelembe,* hogy az ilyen bírói hozzáállás csak akkor lehetséges, amikor az elhamarkodott, ésszerűtlen jogalkotói és végrehajtó hatalmi döntésekkel szemben kell fellépni, a stabilitás megőrzését szem előtt tartva. Az alkotmány stabilitása ugyanis megszilárdítja magát az államot is. A kritika továbbá arra sincs tekintettel, hogy az alkotmány keletkezésének történelmi körülményei, a preambuluma, az alkotmány egésze, illetve a témában releváns rendelkezései figyelembe vételével nem nehéz megállapítani a basic structure alapvető összetevőit (demokrácia, föderalizmus, szekularizmus, hatalommegosztás).[126]

3.5. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának igazolásai és a konkrét eset

Figyelembe véve az alkotmánybíróságok általános feladatait (pl. az alkotmányértelmezést), arról, hogy az alkotmányszövegben – kifejezett megfogalmazásuk hiányában – fellelhetőek-e az implicit örökkévalósági klauzulák, az alkotmánybíróságok döntenek.[127] Az Alkotmánybíróság ezt az általános feladatát mintha nem vette volna figyelembe (l. az önmagának szánt „monológját"): „Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmazhatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércék közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatóak? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolandó kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?" A testület azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy értelmezéssel miért nem lehet fellelni ezeket az örökkévalósági klauzulákat. Ez meglepő annak fényében, hogy korábban olyan alkotmányos elveket olvasztott ki az Alkotmányból, mint a hatalommegosztás és a jogbiztonság.[128]

3.5.1. Az örökkévalósági klauzulák kiolvasztásának módszerei, érvek, ellenérvek, és az ellenérvek ellenérvei

Az örökkévalósági klauzulák kiolvasztására legalább háromféle olyan módszer használható, amelyekkel szemben természetesen megfogalmazhatóak érvek, ellenérvek,[129] és az ellenérvek

[123] A módosítás meg akarta semmisíteni az Indira Gandhi választási győzelmét illegitimmé nyilvánító bírósági döntést, illetve lehetetlenné tenni a miniszterelnöki pozíciót betöltő személyre vonatkozó bírósági vizsgálatot.
[124] Gözler: i.m. 94. o.
[125] http://legalserviceindia.com/articles/thyg.htm
[126] http://legalserviceindia.com/articles/thyg.htm
[127] Aharon Barak és Lech Garliczki előadása az alkotmányellenes alkotmánymódosításról rendezett nemzetközi konferencián:
http://wn.com/Round_Table__Unconstitutional_Constitutional_Amendments__Opening_Session_part_I
[128] Példaként említhető továbbá az olyan méltóságból származó alapjogok, mint az önrendelkezés, vérségi származás, névjog, stb.
[129] Bővebben l. Round Table.

ellenérvei is.[130] Ilyen a i) technikai értelmezés, ii) az alkotmányon kívüli (szuprakonstitucionális) normákra (természetjog, nemzetközi jogi és szupranacionális normák), illetve iii) a transznacionális normákra[131] való hivatkozás. A többségi határozat is eljutott a ii) ponthoz, amikor – a határozat V.2.2. pontjában – felsorolta a lehetséges referenciapontokat.

3.5.1.1. Módszerek és érvek

Technikai értelmezési módszerrel vizsgálható,[132] hogy a módosítás szó mit jelent, illetve az alkotmányt rendszertani és logikai értelmezés alá lehet vetni. Ennek megfelelően a módosítás az, amikor az egész ugyanaz marad, de nem minősül módosításnak, ha alkotmánymódosításként – és nem alkotmányozóként – alapvetően újat hoz létre. A pozitivista *ellenvetések* ezekkel a technikákkal szemben jogosak lehetnek, de ez nem változtat azon a tényen, hogy az alkotmánybíróságok/legfelső bíróságok – a döntésük során az alkotmányukban találva kapaszkodót – élnek ezzel a módszerrel, és nemcsak az örökkévalósági klauzulák értelmezése esetében.[133]

Az alkotmányon kívüli (szuprakonstitucionális) normákra való hivatkozásról azt tartják, hogy az alkotmány konkrét struktúrájától „elszakadó" értelmezés". Ez azonban leszűkített megközelítés, mivel csak a természetjogra vonatkoztatható, amelynek az alkotmányokban valóban nincsen szövegszerű alapja (kivéve az ír alkotmány preambulumát, de ott megszorító értelmezést alkalmaznak). Ezekkel szemben azonban a szupranacionális normákra való hivatkozást eltérően kell kezelni. Ennek oka az, hogy *referenciaként* az olyan szuprakonstitucionális normák használhatóak, amelyek az alkotmányi normákhoz természetükből fakadóan hasonlítanak. Az alkotmányon kívüli referenciákat a természetjogban, illetve a külső jogrendszerekben – a nemzetközi és az szupranacionális jogokban – lehet keresni [l. Alkotmány 2/A. §, 7. §, Alaptörvény E) és Q) cikkek]. Utóbbi létjogosultságát – figyelembe véve a nemzetközi jog alkotmányosodását és az alkotmányjog nemzetköziesedését, illetve az EU jogrendjét – nem lehet ignorálni, azaz az univerzális értékeket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az alkotmányi normák sajátosságai – amelyeknek tehát meg kell lenniük a referenciaként használt szuprakonstitucionális normákban is – a következők lehetnek: rendezett és jogilag megfogalmazott normák; létezik az alkotmánybírósághoz való hozzáférés, azaz eljárás indítható valamely norma megszegése miatt; a döntés kikényszeríthető. Ilyen meghatározott jellemzői a természetjognak nincsenek, de – az utolsó feltétel kivételével – hasonlónak tekinthetők a külső jogrendszerek normái. Ezek esetében a kikényszeríthetőség problematikus, mivel a nemzeti (alkotmány)bíró és a luxemburgi vagy strasbourgi bíró nézőpontja más,[134] és nem feltétlenül biztosított az, hogy a szupranacionális norma – illetve azt a nemzeti jogrendszerbe beengedő alkotmányi norma – megfelelő referenciát jelent az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megsemmisítésére, vagy legalább alkalmazhatatlanságának kimondására.[135] A szuprakonstitucionális elmélet

---

[130] Bővebben l. az alábbi 3.5.1.2. pontot.

[131] Erről l. bővebben Rosalind Dixon: Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments. May 2011. http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html

[132] L. a harmadik fejezetet.

[133] Nem minden alkotmányban van ugyanis szó kifejezetten pl. a hatalommegosztás elvéről, a jogállamiságról, az igazságszolgáltatás függetlenségéről, de ezek „benne" vannak az alkotmányokba, „belső láthatatlan alkotmányt" jelenítenek meg, mivel az alkotmány értelmezésével ezek felfedhetők. Barak előadása (Round Table).

[134] Az alkotmányi rendelkezést a nemzetek feletti bíróság nem semmisíti meg, csak kimondja annak egyezménybe ütközését. Figyelembe kell azonban venni, hogy az érvényesíthetőség és a kikényszeríthetőség mást jelenthet nemzetközi és nemzeti szinten. Erről l. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 111-113. o.

[135] Garliczki szerint e probléma feloldása a 21. század alkotmányosságának nagy kihívása. Garliczki előadása (Round Table).

képviselői tehát amellett érvelnek, hogy vannak olyan alkotmány feletti elvek, amelyek megsértése miatt a módosítás érvénytelen, és mint ilyen megsemmisítendő. *Problémát* jelent ugyanakkor, hogy az e mellett érvelők sem tudnak megegyezni abban, melyek ezek az elvek: i) emberi méltóság, a diszkrimináció tilalma, a szolidaritás, pluralizmus elvei; ii) írott alkotmány, a nemzet a szuverenitás hordozója és az alkotmányozás végső letéteményese, hatalmi ágak elválasztása, az alapjogok az alkotmányozói akarathoz képest magasabb rendűek; iii) természetjog. További kritika, hogy a természetjogra alapozva nem lehet igazolni az alkotmányos felülvizsgálatot; ezeket az elveket lehetetlen objektíven meghatározni. Ha a szuprakonstitucionális elvekre hivatkozással vizsgálnának felül alkotmánymódosításokat, az alkotmánybíróság hatalommal való visszaélést követne el.
Összegezve megállapítható, hogy a *transznacionális normákra* való hivatkozás kicsit hasonlít a természetjogra való hivatkozásra, azzal azonban, hogy azok jellemzően szövegszerűen megtalálhatóak az alkotmányos demokrácia alkotmányaiban, és mint ilyenek, közös nevezőként alkalmazhatók. E normákat azonban össze lehet kötni a külső jogrendszerek normáival, és így megkapjuk a jogállam értéktartalmú alapelemeit,[136] illetve megtapasztalhatjuk a többszintű és párhuzamos alkotmányosság megvalósulását.

3.5.1.2. Ellenérvek és ellenérvei

A fentebb – és a harmadik fejezetben – már említett kritikákon túl *Szente Zoltán* is megfogalmaz néhányat. Az alkotmány belső hierarchiája elvét csoportismérvként alkalmazza, és idetartozónak jelöli meg – újként[137] – az alkotmány identitását, értékrendjét; alkotmányos alapelveket és alapjogokat; örökkévalósági klauzulákat. Előzőeket nem ismeri el implicit örökkévalósági elvekként. Alapvető kiindulási pontja, hogy az alkotmányi szabályok között *nincsen hierarchia*, mert ha lenne, akkor objektív mérce hiányában szabadon lehetne válogatni az alkotmány egyes szakaszai között; ha konkrét rendelkezések között ellentét állna fenn, azt értelmezéssel kell feloldani; nehezen lehetne igazolni különböző rendelkezések állandósult ellentétét.[138] Az érvelés hasonlít a *Csink – Fröhlich* szerzőpáros tanulmányunkról írt kritikájára, amiből fakadóan ugyanaz a probléma is merül fel: nem tud mit kezdeni az olyan módosításokkal, amelyeket nem lehet értelmezéssel feloldani. Az ilyen esetben ugyanis – más technika nem lévén – az egyik alkotmányi rendelkezés szükségképpen kiüresedik, ami az alkotmány normativitása ellen hat, és ha ez a „demokratikus" tartalmú rendelkezéssel történik meg, akkor már nem biztos, hogy demokratikus és jogállami alkotmányról van szó.
Az *alkotmány identitásával, értékrendjével* szemben az az ellenvetése, hogy azok bizonytalan fogalmak, és alkalmasak arra, hogy kiszámíthatatlanná tegyék az alkotmánybírósági gyakorlatot, illetve „a rossz vagy az elavult alkotmányok identitásának védelme gátja lehet az alkotmányfejlődésnek", vagyis jobb, ha nincsenek az alkotmányban olyan szabályok, amelyek örökkévalóvá teszik az alkotmány értékrendjét.[139] Az alkotmánybírósági gyakorlat kiszámítatlanságának veszélye természetesen valós, ezzel adott esetben az alkotmánybíróságnak kell valamit kezdenie, mondjuk, gyakorolhatja az ésszerű önkorlátozás elvét,[140] figyelemmel a bírói túlhatalommal szemben megfogalmazott érvekre is.[141] A további,

[136] Ezek az alapelemek a következők: az alapjogok elismerése és biztosítása, a hatalommegosztás, a törvények meghatározó szerepe, a joghoz kötöttség elve, a jogbiztonság, a jogvédelem. L. bővebben Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. i.m. 147. oldaltól.
[137] Sem szerzőtársaimmal, sem egyedül nem foglalkoztam korábban az identitás mint örökkévalósági klauzula lehetséges megjelenési formájával a magyar rendszer vonatkozásában.
[138] Szente: i.m. 222-223. o.
[139] Hivatkozik az 1989-es alkotmánymódosításra és az Alaptörvény vitatható értékrendjére is. Szente: i.m. 224. o.
[140] L. 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 –

említett érvek megint elvezetnek minket ahhoz a kérdéshez, hogy mikor, milyen államban érdemes az alkotmánymódosítások korlátozásáról és felülvizsgálatáról beszélni.[142] Szerző véleménye szerint ugyancsak a nem rögzített tartalom a problémás *az alapelvek és az alapjogok, a konstitucionalizmus közös közjogi hagyományai* tekintetében. Ezzel és az identitás kérdésével kapcsolatban – véleményem szerint – viszont meghagyható az alkotmánybíróságnak az a szabadsága, hogy döntsön arról, adott esetben melyikre hivatkozik,[143] amihez inspirációt jelenthetnek a szakirodalmi vélemények is.[144] Az *implicit örökkévalósági klauzulával* kapcsolatos ellenvetés az, hogy ha az alkotmány nem tesz különbséget egyes rendelkezései között, akkor ezt utólag sem lehet megtenni, illetve értelmezéssel nem lehet pótolni a szövegbeli alap hiányát: „az értelmezésnek nincs olyan plauzibilis fogalma, amely lehetővé tenné, hogy interpretáció útján olyan jelentéstartalmat tulajdonítsunk az alkotmányszövegnek, ami nincs már eleve benne".[145] Ezzel szemben *azonban felvethető*, hogy mivel az alkotmányértelmezés az alkotmány jelentéstartamának felkutatása, kiderítése, megértése,[146] és mivel az alkotmány megalkotója és annak értelmezője nem esik egybe, ezért azt számon kérni az értelmezőtől, hogy olyan jelentést tulajdonítson a szövegnek, ami már eleve benne van, vagyis, azt értse ki a szövegből, amit az alkotója beleértett, nem biztos, hogy lehetséges. Ez kizárólag az úgynevezett szubjektív teória alkalmazását követelné meg, amely azonban nem mond semmit a jogszabályban megfogalmazott objektív akaratról,[147] nem veszi figyelembe az alkotmányértelmezés és az alkotmánykonkretizálás közötti különbséget, illetve azt a *Tóth Gábor Attila* által megfogalmazott, az értelmezés eredményét befolyásolni tudó sajátosságot sem, hogy az értelmezést meghatározzák az értelmező meglévő tudásán alapuló előfeltevései, és az a változó nyelvi, kulturális közeg, amelyben az értelmező döntés megszületik.[148] Maga *Szente Zoltán* is rögzíti, hogy „a preferált értelmezési módszerek kiválasztása jelentős mértékben függ attól a társadalmi és jogi környezettől, amelyben a jogot értelmezni kell – meglehet, nagyobb mértékben, mint az egyes értelmezéselméletek helyességének megítélésétől."[149] Megemlítendő *Petrétei József* különbségtétele is: az alkotmányértelmezés megismerési probléma, mivel az eleve adott megoldás kiderítése a cél, és mint ilyen csak annyiban van alkotó karaktere, amennyiben az értelmezett norma tartalma csak az értelmezéssel válik teljessé, de az értelmezés nem hozhat létre a normától független jelentést. Ehhez képest viszont az alkotmánykonkretizálás kreációs probléma, és azt jelenti, hogy az alkotmányban nem eldöntött kérdésre adandó válasz szükséges az adott alkotmányjogi probléma megoldásához.[150] Az alkotmányértelmezés vagy alkotmánykonkretizálás nem öncél, mert célja az, hogy az alkotmányt az arra jogosult szerv – a maga alkotmányelméleti előfeltevéseivel vezérelten és a meghatározott társadalmi, illetve jogi környezetnek megfelelően – mindenkire kötelező jelleggel interpretálja, aminek során a felmerülő

Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 238. o.

[141] L. bővebben a harmadik fejezetet.

[142] L. a II. pontot.

[143] A magyar Alkotmánybíróság – mint fentebb látható volt – a nemzetközi és uniós jogi kötelezettségekre hivatkozott.

[144] Magyar vonatkozásban említendő Trócsányi László, Sólyom László és Kukorelli István identitásképző elemei. L. a II. 3.2. pontban.

[145] Szente: i.m. 226-227. o.

[146] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 116. o.

[147] A megkülönböztetést – amely arra utal, hogy mi alapján kell az adott jogszabályt értelmezni – l. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 118. o.

[148] Tóth: Túl a szövegen. 52,. 53. o.

[149] Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2013. 136-137. o.

[150] Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 118., 119. o.

dc_1051_15

alkotmányjogi problémát megoldja. Mivel pedig az ilyen értelmezés vagy konkretizálás tárgya az alkotmány, annak érvényesülése és védelme érdekében nem lehet kizárni az implicit klauzulák kiolvasztásának lehetőségét. Az elképzelhető, hogy az alkotmányértelmező szerv e lehetőséggel nem fog élni – akár éppen az említett befolyásoló tényezők miatt – de a lehetőséget – véleményem szerint – pusztán értelmezéselméleti okra hivatkozva kizárni nem lehet.

Szente Zoltán az *alkotmány feletti normákra* (természetjog, nemzetközi jog, szupranacionális jog) való hivatkozásra vonatkozó kritikájának alapja az, hogy a természetjogi elveket nem lehet az alkotmányból levezetni, mivel ha ez megtörténne, akkor ezek az elvek magát az alkotmányozó hatalmat is kötnék. Hasonló érvelést alkalmaz a nemzetközi és az uniós jog vonatkozásában is: az alkotmányozó – mint legfőbb hatalom – nem mond le saját szuverén hatalmáról egy külső hatalom számára a jövőre nézve, és a nemzetközi és uniós jog elsőbbsége a belső jogban nem feltétlenül érvényesül, hanem az érintett államok saját politikai elhatározásán múlik. Ha nem így lenne, a nemzetközi és uniós jog magát az alkotmányozó hatalmat is korlátozná.[151] Ezzel szemben, ha a természetjogi elvek pozitív joggá váltak, és az alkotmányba kerültek, ha a nemzetközi és uniós jognak való megfelelőség állami kötelezettséggé vált, annak érvényt kell szerezni. Mindkettő önkorlátozásként is értelmezhető,[152] és ha elfogadnánk, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom azonos, a módosítások során akkor is figyelembe kellene venni e kötöttségeket egészen addig, ameddig a módosítás nem iktatja ki e szabályokat az alkotmányból. Ez a logika viszont elvezet addig az alkotmánytanilag nehezen védhető következtetésig, hogy az alkotmányozó hatalom jogilag előzetesen kötött.[153] Az uniós jog – Szente által hivatkozott elsőbbsége – sem olyan szempontból kerülhet számításba, ahogyan írja, azaz az alkotmányok feletti alkalmazási elsőbbségként. A szupranacionális normák olyan hivatkozási alapot jelentenének az alkotmányértelmezésben, amely segíthet annak eldöntésében: a más módon egyébként feloldhatatlan ellentmondás az alkotmányban mégis hogyan oldható fel.

3.5.2. Az örökkévalósági klauzulák kiolvasztásának módszerei és a konkrét ügy

Az Alkotmánybíróság ezekkel a mércékkel *valószínűleg azért nem foglalkozott bővebben*, nem bontotta ki a tartalmukat, nem értékelte őket, és nem vetette össze az alkotmánymódosítással, mert ebben a tekintetben is – mint ahogyan a határozatban általában – formális megközelítést alkalmazott, és mintha elfeledkezett volna arról a feladatáról, hogy alkotmányjogi problémát alkotmányértelmezéssel oldjon fel. Elismeri tehát, hogy lehetnek implicit klauzulák, és azt is, hogy az alkotmánybíróságok „egészen kivételes esetekben látnak lehetőséget az alkotmány felülvizsgálatára”, de konkrét esetben ezek érdemi vizsgálatát elveti, arra hivatkozva, hogy nincsen kifejezetten, az alkotmányozó hatalom által megfogalmazott mérce. Ugyanakkor elutasítja annak a gondolatát is, hogy ilyen mércét kiolvasszon az Alkotmányból, bár utal arra, hogy alkotmányos követelményeket meg szokott fogalmazni. Szerintem a testület logikailag itt ütközik bele abba a problémába, hogy nem vonja le az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közti különbségből fakadó lehetséges következtetéseket.

3.6. Összegzés

3.6.1. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások tana, a bírói örökkévalósági klauzulák kidolgozása, alkalmazása, céljai és korlátai meghatározása, a referenciapontok megtalálása a

[151] Szente: i.m. 230-232. o.

[152] A tényleges politikai hatalom, amikor alkotmányozóként megnyilvánul, olyan rendszer kialakításában egyezik meg, amelyben sem a létrehozó politikai, sem a jövőbeli politikai hatalom nem tehet meg mindent, amit akar. Ezt fejezi ki az alkotmány minimál-konszenzus jellege.

[153] L. a harmadik fejezetet.

nemzetközi *tudományos érdeklődés középpontjába került*. Ennek eredményeként megállapítható, hogy *nincsen egyetértés*: adott államban – általános szabályként – alkalmazható-e a bírói örökkévalósági klauzula. Az elmélet abban azonban *egyetért*, hogy örökkévalósági klauzulának léteznie kell, és abban is, hogy ennek elméleti háttere még alaposabb kidolgozásra vár. Úgy tűnhet, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálatáról és a bírói örökkévalósági klauzulák létéről való döntés első megközelítésben *jogfelfogás kérdése*: a pozitivizmus és az alkotmány mögöttes elveire való hivatkozás. Kiderülhet azonban, hogy a pozitivista szemszögből – azaz alkotmányi szövegkötötten – is lehet igazolhatóan érvelni amellett, hogy az alkotmánymódosítások felülbírálhatóak akkor is, ha arra nincs kifejezett hatáskör. Alaposabb vizsgálódás után tehát felvethető, hogy a bírói örökkévalósági klauzulák elismerésére vonatkozó döntés alapja a két szövegalapú, normatív felfogás közti választás. Adott konkrét ügyben tehát, az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági felülvizsgálatának kérdésében – erre utaló kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában – az *alkotmánybíróság dönthet* a felülvizsgálat mellett, és azt el is vetheti. Bármelyiket is választja, a döntését alaposan *meg kell indokolnia*. A végeredményt és az ahhoz elvezető döntési folyamatot az alkotmányértelmezéshez és a precedensekhez, a szuprakonstitucionális normákhoz való hozzáállás, illetve a nemzetközi jog és az alkotmányjog interdependenciája felismerésének foka, valamint az alkotmánybíróság „önmeghatározása” *befolyásolhatja*.

3.6.2. Az ideális precedensalapú döntéshozatal érdekében – amire nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság is törekszik – figyelembe kell venni, hogy milyen ügyekre lehet kihatással a döntés, illetve meg is határozható, hogy milyen ügyekre alkalmazandó az alkotmányértelmezéssel megfogalmazott szabály.[154] Az alkotmányos demokráciában nincsenek megváltoztathatatlan döntések; az alkotmányértelmezésnek arra kell vállalkoznia, hogy a legjobb érvek alapján olyan választ ad, amelyet kellő megfontolás után mindenkinek el kell tudnia fogadnia.[155] Konkrét ügyben lehetőség lett volna ilyen döntést hozni, függetlenül attól, hogy mi a döntés végeredménye. Ehelyett a teljes ülés határozata – az érvek fel nem sorakoztatása, a következetlenség, a feltett kérdések meg nem válaszolása, a nem mindenhol tapintható logikai összefüggések okán – szakmailag nem mindenben tekinthető megalapozottnak.

3.6.3. A *bírói örökkévalósági klauzulák kidolgozásának és alkalmazásának indoka* mindig valamilyen krízishelyzetre adott alkotmánybírósági vagy legfelső bírósági reakció annak érdekében, hogy a fennálló, demokratikusnak minősített alkotmányos rendet fenntartsa, a politikai hatalmat – annak önkorlátozása hiányában – korlátozza. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás vagy az explicit örökkévalósági klauzulák aktiválási igénye *nem a kiegyensúlyozottan működő alkotmányos demokráciákban merül fel*, hanem az olyan államokban, ahol a hatalommegosztás status quo-ja – jellemzően a politikai hatalom túlmozgása miatt – megrendült, a konszolidált alkotmányos párbeszéd az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodást végző szerv között (pl. a jelzés) nem működik, mert a politikai döntéshozó „nem hallgatja” meg érdemben a másik felet, vagy ha meg is hallgatja, nem folytat vele dialógust.

[154] D. Tóth: A precedensalapú… 91. o.
[155] Tóth: i.m. 254. o.

dc_1051_15

II. Az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalom, és az alkotmányellenes alkotmánymódosítás Magyarországon – Alaptörvény

Mint ahogyan az előző pontban látható volt, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalomról, illetve az alkotmányellenes alkotmánymódosításról szóló diskurzus 2010-től kezdődően felélénkült. A vita és az annak alapul szolgáló közjogi változások, alkotmány- és alaptörvény-módosítások jelentősen gazdagították a magyar alkotmánytant, és hozzájárultak ahhoz, hogy a kezdeti vélemények akár egyes szerzőknél, akár az Alkotmánybíróság gyakorlatában megváltozzanak. Az *Alaptörvénnyel kapcsolatban a téma* vizsgálata – véleményem szerint – különösen *összetett*,[156] mivel az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről (Ár.) az a véleményem, hogy az az alkotmányozó hatalom terméke, így annak Alaptörvénybe foglalása – hiába történt módosítással – lényegében az eredeti alkotmányozói akarat érvényre juttatása volt abban a részében, amikor szövegszerű változtatás nélkül emelte át az Ár. rendelkezéseit az Alaptörvénybe.[157] Amikor az Ár. szövegéhez képest változtatás történt a negyedik módosítással, azt már a módosító hatalom megnyilvánulásaként kell felfogni. Az Ár. eredeti szövege és annak alkotmányként való felfogása abban nyújt segítséget, hogy fellelhessük és értékelhessük az alkotmányozó hatalom originális szándékát, tehát magyarázó érvként van jelen.[158] További, bár inkább gyakorlati problémát jelent, hogy az Alkotmánybíróság mintha nem mutatna megfelelő hajlandóságot az alkotmányosság védelmére,[159] azaz a hatáskörre vonatkozó aktivistább értelmezés biztosan nem várható el a testülettől. Az összetettséget fokozza, hogy adott pillanatban hogyan értékeljük az Alaptörvényt, ennek szövegét, és az azt alakító politikai döntéshozatalt. Ennek oka az a meggyőződésem, hogy 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 alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom közti *párbeszéd* tehát *olyan állapothoz is elvezethet*, amelyben az alkotmány – és így az alkotmánybíráskodás felett – a népképviseleti szerv ténylegesen korlátlanul dominál, egyfajta *kifacsart „parlamenti szupremácia"*[160] valósul meg. A *kérdés* itt 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,[161] hogy *valószínűleg nem*, mindenesetre az alábbiakban ezt törekszem tisztázni.

---

[156] Az Alkotmány alapján való vizsgálat egyszerűbb volt, l. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m., Drinóczi: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. 37-46. o.

[157] Az Ár. léte tehát magyarázatot igényel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom mibenlétét illetően. A főszövegben írtak nem azt jelentik, hogy nem tartom a két hatalmat egymástól eltérőnek, csak azt fejezik ki, hogy hogyan értékeltem az Ár.-t mint jogforrást. Bővebben l. az ötödik fejezetben.

[158] L. az ötödiktől a nyolcadik fejezetig.

[159] L. pl. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: „Mission impossible": alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz., Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz., Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.

[160] A brit parlamenti jogalkotási szupremácia lényegét l. a harmadik fejezetben.

[161] L. a 2010 óta bekövetkező alkotmányjogi változásokat: pl. alkotmányozás, Ár., annak megsemmisítése, negyedik módosítás, S) cikk megváltoztatása.

A továbbiakban azzal is foglalkozom, hogy milyen keretek között van értelme fellépni az alkotmányellenes alkotmánymódosítások ellen, és milyen helyzetben nem vezet ez eredményre. Értelmezem az Alaptörvény hatályos szabályait az alkotmánymódosító és az alkotmányozó hatalom megkülönböztetése szempontjából, illetve azt az alkotmányozó hatalmat, amit az Alaptörvény elfogadója megszövegezett. Annak érdekében, hogy az alkotmányellenes módosítások elleni fellépésről egyáltalán beszélni lehessen, vizsgálom az Alaptörvény demokratikus tartalmát. Ezek az elemzések több, egymással ellentétes eredményre is vezethetnek. *Optimista hozzáállást* mutatva, ismertetem azokat a szakirodalmi véleményeket, amelyeket 2014-ben megfogalmaztak az alkotmányellenes alkotmánymódosítás mellett és ellenében. Utóbbi véleményeket nem tartom meggyőzőnek abban a tekintetben, hogy alkotmánytani szempontból ne lássam indokoltnak az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elválasztását, illetve az alkotmánybíróság számára az alkotmányellenes alkotmánymódosításoknál a megsemmisítés jogának biztosítását. Ezt az Alaptörvény esetében is fenntartom, amennyiben az optimista értelmezési lehetőségek kerülnek alkalmazásra. Ha a *pesszimista olvasat* lesz az uralkodó, akkor a kérdés a rendszer logikájából fakadóan irreleváns, illetve az alkotmányos demokrácia keretei között működőképes – de nem feltétlenül hatékony – szignalizációs alkotmányvédelem – az alkotmánymódosító hatalommal szemben – csak szépségtapasz lehet.

1. Alkotmányellenes alkotmánymódosítás és az Alaptörvény

1.1. A kiindulási helyzet tisztázása

Alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatáról vitázni, amellett vagy az ellen érvelni, az alkotmánybíróságoknak vagy legfelső bíróságoknak *örökkévalósági klauzulákat interpretálni* csak akkor van értelme, ha azt alkotmányos jogállamban, alkotmányos demokráciában teszik. Emiatt az alábbiakban azt az elméleti kiindulópontot veszem alapul, miszerint az *alkotmányozó hatalom eredeti*, az *alkotmánymódosító hatalom létrehozott*, aminek az alkotmányozó hatalom keretei között kell mozognia. Ennek alapja megtalálható az *alaptörvényi szövegben* is, amelyet – véleményem szerint – úgy kellene érteni, hogy az Alaptörvény elfogadása és megalkotása a mostani alkotmány (az Alaptörvény) elfogadására és megalkotására vonatkozik. Még egy kérdést fel kell azonban tenni, ami így hangzik: a *hatályos alkotmány* olyan *jogállami alkotmány-e*, amely esetében érdemben felmerülhet-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülbírálatának szükségessége és lehetősége. Ez elvezet annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy válogathatunk-e „jó” és „rossz”, helyesnek vagy helytelennek vélt, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket tartalmazó vagy azokat részben, illetve egészben mellőző, esetleg azoknak ellentmondó rendelkezéseket is magukba foglaló alkotmányi tartalmak között. A kérdést bonyolítja, hogy nyilván az alkotmány az ilyen rendelkezéseket vegyesen is tartalmazhatja, ami pedig az alkotmány egészének demokratikus, nem demokratikus, jogállami, nem jogállami értékelését teszi nehézzé. Azt hiszem, hogy az *alkotmányról vallott értékítélet* annak a meghatározója, hogy milyen tartalmak túlsúlya esetén mondunk le az alkotmány demokratikus jellegéről. Arra a kérdésre, hogy válogathatunk-e a jogállami és nem jogállami tartalmak között abban az értelemben, hogy melyeket védjük meg az esetleges „rontó célú” alkotmánymódosítással szemben, a válasz – véleményem szerint – a jogállami alkotmány esetében megerősítő. A nem jogállami alkotmánynál pedig valójában mindegy, mert ebben az esetben a mérce már nem maga az alaptörvény, hanem a politikai hatalom akarata, aminek mindenféleképpen érvényt tud szerezni, mivel normatív korlátot nem ismer el maga felett, azt maga alakítja.

1.1.1. Előfordulhat, hogy az *alkotmányos demokrácia jogállami alkotmánya* olyan szabályokat tartalmaz, amelyek *összeegyeztethetetlenek a többi rendelkezésével*, és ezt az ellentétet alkotmányértelmezéssel nem lehet feloldani. Ekkor *két eset* fordulhat elő: az alkotmánymódosító hatalom vagy még több alkotmányrontó rendelkezést fogad el, vagy a már ilyen rendelkezéseket módosítja, illetve az alkotmányosságnak való megfelelés érdekében eltávolítja. A *kérdés ilyenkor* az, hogy az alkotmánybíróság – amely hatáskör hiányában[162] is kész lenne arra, hogy adott esetben implicit örökkévalósági klauzulát olvasson ki – mit nevez majd meg mércének, amibe ütközőnek tekintheti a jelzett alkotmánymódosításokat.
Az *alkotmánybíróságnak elvileg* három *választási lehetőség* áll a rendelkezésére. Az *egyik*: a demokratikus alkotmányfejlődés által *kikristályosodott elveknek ad elsőbbséget*, amivel elismeri az alkotmányban az egyes rendelkezések közötti hierarchia létét, és az értelmezése során valamelyik szabálynak elsőbbséget ad. Ekkor a felülvizsgálat eredményeként *megsemmisíti* az ilyen elvekbe ütköző, módosító szabályokat, mivel azok alkotmányellenesek. A *másik*: felülvizsgálja a módosítást, de *hierarchiát nem ismer el* az alkotmányi rendelkezések között, a már meglévőknek – akár a módosítással érintetteknek is – nem ad elsőbbséget, és ekkor mind a további alkotmányrontó, mind a „jobbító" célú módosításoknak teret enged, mint amelyek *nem alkotmányellenesek*. A *harmadik*: a *„jobbító" célú módosításokat alkotmányellenesnek* mondja ki, hivatkozva az alkotmányban szereplő, a demokratikus alkotmányfejlődés által *kikristályosodott elvekkel ütköző rendelkezésekre*, mint az *alkotmány identitásképző elemeire*. Ilyen lehet adott esetben az állásfoglalás adott vallási vagy közösségi érdek, vagy valamely hagyományos felfogás mellett, illetve akár az egyes állami szervek alkotmányi statusának alapvető megváltoztatása (parlament államhatalmi jellegének rögzítése), amelyek az állam semlegessége és az egyéni jogok elsődlegessége, illetve a hatalommegosztás elve ellen hathatnak.[163] Utóbbi két opció pedig ahhoz vezethet, hogy az alkotmánynak egyre több, a demokratikus és jogállami alkotmányosság oldaláról nézve vitatható rendelkezése lesz, amelyekhez egyre inkább igazodik mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás.

1.1.2. A *nem demokratikus jogállami alkotmány* esetében – tehát amikor a fentebb alkotmányrontónak vagy károsnak minősített szabályok többségben szerepelnek az alkotmányban, vagy az nem tartalmaz demokratikus vagy jogállami értéktartalmakat – a *politikai hatalom nem fogja hagyni* az alkotmány újbóli *jogállami tartalmakkal való feltöltését*, illetve a nem jogállami értéktartalmak alkotmányból való eltávolítását, mert a parlamenti többségével és az eljárási szabályok betartatásával ennek legális, alkotmányi módon elejét tudja venni. Ilyenkor *két módszer vezethet eredményre*, de mindegyiknek az előfeltétele az, hogy más, mégpedig a demokráciát és a jogállamot értékként tételező többség szerezze meg a szükséges politikai hatalmat. Az *egyik* lehetőség *új*, demokratikus *alkotmány* elfogadása azon az elméleti alapon, amely az alkotmányos demokráciákat jellemzi. A *másik* a meglévő, de jogállaminak nem minősített alkotmány *jelentős módosítása* azzal a szándékkal, hogy jogállami alkotmány legyen belőle. Utóbbi történt a *rendszerváltozáskor* is, amikor formailag a régi alkotmány kapott alkotmánymódosítással új tartalmat. Mivel a kiindulás az, hogy nem jogállami alkotmánya csak nem jogállamnak lehet, az alkotmánymódosítások alkotmányírósági felülvizsgálata megteremtésével a nem jogállami alkotmányt védeni fikció, mivel az alkotmány tartalmát az alkotmánybíráskodást végző szerv semmiképpen nem tudja megóvni. Efelett ugyanis a politikai hatalom diszponál, az alkotmánybíróságnak érdemi és

[162] Kifejezett hatáskör vagy explicit örökkévalósági klauzula esetében a helyzet más, az alkotmánybíráskodást végző szervnek feladata a felülvizsgálat. Ebben az esetben hasonló problémák merülnek fel az értelmezés kereteinél, mint a főszövegben írottakkor.
[163] L. bővebben a 3.2. pontban.

dc_1051_15

tényleges szerepe nincsen. Ennek oka lehet például az, hogy a *politikai többség* – legális alkotmánymódosításokkal – *folyamatosan felülírja* az alkotmánybíróság döntéseit, és alkotmányellenesnek minősített rendelkezéseket fogad el alkotmányi szabályként.

1.1.3. *Ez történt* Magyarországon is 2010-től kezdve, és a magyar szakirodalom ezt a gyakorlatot *David Landau* által leírt *visszaéléses alkotmányozással*[164] kezdte azonosítani.[165] Ennek talán az volt az oka, hogy hazánkat Landau is azok közé a nem éppen stabil demokráciának nevezhető államok közé sorolta (Törökország, Egyiptom, Kolumbia, Venezuela[166] mellett), ahol e jelenség megfigyelhető. A kérdés a továbbiakban az, hogy az Alaptörvény melyik fentebb említett két csoportba (alkotmányos demokrácia jogállami alkotmánya vagy sem) sorolható. Mint említettem, ez 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.[167] Mielőtt erre keresném a választ, indokolt áttekinteni – és ha lehet, a magyar viszonyokra alkalmazni – Landau említett felfogását, majd azt, hogy az Alaptörvény milyen szabályokat tartalmaz a módosításával kapcsolatban.

1.2. Alkotmányozás és alkotmánymódosítás a visszaéléses alkotmányozás elméletének tükrében

1.2.1. Landau a visszaéléses alkotmányozás kifejezést arra a jelenségre használja, amikor a politikai hatalom az *alkotmány által nyújtott lehetőségeket* – pl. alkotmánymódosításokat – *a demokratikus rend erodálására használja fel* annak érdekében, hogy a saját maga elmozdítását megnehezítse, a bíróságokat a saját politikáját támogatókkal töltse fel, a bíróságokat és más demokratikus ellenőrző intézmények munkáját ellehetetlenítse. A létrejövő *új hibrid modell nem teljesen autoriter*, továbbra is tartanak választásokat, bár ennél az ellenzék jelentősen hátrányos helyzetben van, az államberendezkedés pedig a változtatásokat követően kevésbé demokratikussá válik, mint korábban volt. Azt a helyzetet, amit az ilyen visszaéléses alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás rendszer-átalakításként eredményez, valójában igen *nehéz megváltoztatni*, mivel a szóba jövő és a nemzetközi vagy az összehasonlító jogban megtalálható demokratikus védelmi mechanizmusok nagymértékben

[164] Landau: i.m.

[165] Fröhlich: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége … 201-203. o. Stumpf István is azon a véleményen van, miszerint a magyar politikai döntéshozó ennek a vádját magára vonta. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014. 257. o.

[166] Kolumbia és Venezuela példáját magyarul l. Fröhlich: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége… 20-203. o., angolul: Landau: i.m. 8-13. o. Landau a kolumbiai példát a visszaéléses alkotmánymódosításokkal kapcsolatban mutatja be, amikor azonban a törekvéseket (másodszori elnöki újraválasztás lehetőségének alkotmányba építése) az alkotmánybíróság az alkotmányozó gyűlés által kialakított intézményi szerkezet (Fröhlichnél alkotmány szerkezete, 202. o.) súlyos sérelmére hivatkozva elutasította. A venezuelai példa a visszaéléses alkotmányozással kapcsolatos, amelynek fontos eljárási kelléke az alkotmányozó hatalmat gyakorló alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása és az összehívására vonatkozó szabályok megalkotása. E gyűlés lényegében a fontosabb alkotmánymódosításokat fogadja el. A legfelső bíróság tétován állt hozzá a kérdéshez, és egyszer – a nemzetgyűlés összehívását kezdeményező referendum esetében – azon a véleményen volt, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés eredeti alkotmányozó hatalom, máskor meg azon, hogy köti az alkotmány szelleme és a demokratikus jogállam joga. Amikor azonban az alkotmányozó nemzetgyűlést összehívták, újra azt az álláspontot foglalta el, hogy a testület eredeti alkotmányozó hatalmat gyakorol, és azt nem ellenőrizheti semmilyen állami szerv. Az összehívásának szabályait Chavez úgy alakította ki, hogy számára kedvező legyen, aminek eredményeként a nemzetgyűlésben jelentős többségre tett szert. A nemzetgyűlés olyan alkotmányi szabályokat fogadott el, amelyek lebontották az addigi ellenőrző rendszereket, és az új szabályokat hiába támadták meg a bíróságon, a testület arra hivatkozással, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom nyilvánult meg, az indítványokat elutasította.

[167] Ettől némileg eltérő problémának tűnik az alkotmányos rendszer működésének a milyensége, és bár az elválasztás mesterségesnek tűnik, Landau elemzésében szerintem e probléma feloldásra és magyarázatra került.

dc_1051_15

hatástalanok. Ilyenkor ugyanis a demokratikus intézményrendszer lebontása alkotmányos eszközökkel zajlik, és e folyamatban nehéz bármilyen jog- vagy alkotmánysértést igazolni. A visszaéléses alkotmánymódosításokkal szembeni fenyegetettség elleni *egyik védelmi eszközt* Landau az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatában látja, de elismeri, hogy ezt a jövőbeli autoriter vezetés könnyedén el- vagy megkerülheti.[168] Erre láthattuk a magyar példát 2010-től, illetve erre hivatkozik Landau is az idézett tanulmányában, ahol Magyarországról az értékítélete még bizonytalan: nem tudta még, hogy a magyar eset versengő autoriter rendszert eredményez-e, de véleménye szerint a szándék egyértelműen az ilyen irányba való elmozdulás volt.[169] A versengő autoriter rendszerekben továbbra is *fennmaradnak a demokratikusnak látszó intézmények*, de az az általános meglátás, hogy az alkotmányi szabályok e rendszerek számára egyáltalán nem tűnnek fontosnak, mivel a hatalmukat informális normák útján állandósítják. Vagyis, alkotmányi szinten fenntartják például a hatalommegosztás rendszerét, de *informális intézkedésekkel és eszközökkel annak tényleges hatását semlegesítik* úgy, hogy a velük szimpatizáló (alkotmány)bírákat vagy más tisztségekre velük szoros kapcsolatban álló személyeket neveznek ki/választanak meg (hazánkban l. az alkotmánybírák számának növelését, a jelölési szabályok megváltoztatását, az új bírák megválasztását, illetve a fontos alkotmányi tisztségekre megválasztott személyeket). Periodikusan ismétlődő, egyenlő választójogon alapuló és szabad választásokat tartanak, amelyben elkerülik a nyilvánvaló csalásokat, de a média és az állami források felett ők diszponálnak (hazánk tekintetében l. a 2014-es parlamenti választásra vonatkozó Velencei Bizottság/EBESZ ODIHR jelentését, a választási szabályok szakmai, társadalmi vita nélküli elfogadását) stb.[170] Az ilyen rezsimeknek *általában nem céljuk*, hogy a fennálló alkotmányos rend alapvető elveit megsemmisítsék, és nincsenek is radikálisan más elképzeléseik az állam felépítéséről, vagyis az ezeket meghatározó szabályokat nem változtatják meg mindaddig, ameddig a saját hatalmuk fenntartását intézményi változtatásokkal el tudják érni.[171]
Látható tehát, hogy az ilyen hibrid (fél-autoriter) rendszerekben az alkotmányi szabályok akár *demokratikusnak is tűnhetnek*, azaz olyannak, mint amelyek tükrözik a demokratikus alkotmányfejlődés során kialakított elveket, de a gyakorlat már máshogyan alakul. Ennek oka egyrészt, hogy az alacsonyabb jogforrásokban megnyilvánuló szabályok már nem egyértelműen alkotmányosak, és ezek alkotmányosságát a már meggyengített (alkotmány)bíróság nem kérdőjelezi meg,[172] másrészt azért, mert kialakul az informális – vagyis nem jogi eszközökkel történő – hatalomgyakorlás a formális, de már demokratikus értéktartalmukat vesztett szabályok között. Utóbbira magyar példa a fentebb már említett alkotmánybírói választás, illetve a választási szabályokkal kapcsolatos megállapítások.

1.2.2. *Landau* olyan eszközöket is bemutat, amelyekkel a visszaéléses alkotmányossággal szemben fel lehet lépni. Az összehasonlító alkotmányjogban[173] fellelhető egyik ilyen lehetőség a *militáns demokrácia és a pártok betiltásának* az eszköze.[174] A másik a lépcsőzetes *alkotmánymódosítási küszöb*, mivel minél flexibilisebb az alkotmány, annál könnyebb

[168] Landau: i.m. 1-5. o.
[169] Landau: i.m. 17. o.
[170] Vö. Landau: i.m. 17-18. o. L. Tímea Drinóczi: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz., László Róbert: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/21. 4., 6. o., Halmai Gábor: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers 2014/12. 3., 8. o., és a nyolcadik fejezetet.
[171] Landau: i.m. 32. o.
[172] L. pl. az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatát vagy a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatát. Elemzésüket l. a tizedik fejezetben.
[173] A nemzetközi jog a demokrácia klauzulát, illetve a globális alkotmánybíróság kialakítását kínálja. L. Landau: i.m. 47-57. o
[174] Ezzel nem foglalkozom, bővebben l. Landau: 28. o.

módosítani, és annál könnyebben ki van téve az abúzív változtatásoknak. Emiatt több alkotmány megnehezíti a módosítási eljárását: például minősített többségi, illetve egyes esetekben szuper-többségi szavazást ír elő,[175] vagy pedig örökkévalósági klauzulát, illetve időbeli korlátozást tartalmazó eljárási szabályt alkalmaz.[176] A módosítás vagy az alkotmányozás *referendumhoz* vagy a társadalmi részvétel egyéb módjaihoz kötése e hibrid rendszerekben nem eredményes, mert a politikai hatalmon lévők könnyen meg tudják szerezni az ehhez szükséges többséget.[177] Mivel e rendszerek nem akarják megváltoztatni az alapul fekvő alkotmányi elveket, emiatt valószínűleg nem is ezeket az elveket kell *örökkévalósági klauzulákkal* védelmezni. Landau szerint azonban többet kell tudnunk az ilyen rezsimek működéséről ahhoz, hogy meg lehessen mondani: melyik alkotmányi szabályt kell ilyen módon védeni.[178] Az *abúzív alkotmányosság korszakában* tehát *nem arról van szó*, hogy a második világháborút követően megalkotott alkotmányok által indokoltan alkalmazott örökkévalósági kazulákat[179] kell *lemásolni*. Inkább arról, hogy *a mostani kihívásokra kell választ találni*, és véleményem szerint ezeket, amennyiben nem szerepelnek kifejezetten az alkotmányban – mivel az alkotmányozó nem biztos, hogy az abúzív törekvésekre gondolt, vagy lehet, hogy éppen visszaéléses alkotmányozást folytatott – a *bírósági gyakorlatnak* kell a demokratikus jogállam védelme érdekében kifejlesztenie. Amennyiben erre nem képes, mert például már visszaéléses alkotmányosságban működik, az állam demokratikus jogállami jellege még jobban megkérdőjeleződik. Az alkotmánymódosítás *időbeli szabályokhoz* kötése – többszöri szavazás vagy új választást követően történő szavazás – a már említettekkel kombinálva Landau szerint a leghatékonyabb eszköze lehetne a visszaéléses hatalomgyakorlással szembeni fellépésnek.[180] *Ez akkor lehet igaz*, ha magát az alkotmányt nem visszaélésszerűen alkották meg, vagy e módszereket az új demokratikus alkotmányozó (vagy akár alkotmánymódosító) hatalom a jövőbeli abúzív törekvések ellen be kívánja építeni az alaptörvényébe. *Ha* viszont a *hibrid rendszer már kialakult*, akkor *nem igaz,* mert az ilyen garanciákat az alkotmányban beépíteni nem lehet, vagy ha mégis lehetséges, akkor azok a rendszer működéséből fakadóan nem lesznek kikényszeríthetők.

A kialakult abúzív hatalomgyakorlással szemben demokratikus úton fellépni tehát nehéznek tűnik, de Landau harmadik módszerként az *alkotmányellenes alkotmánymódosítás* doktrínáját ajánlja, mint megelőző lépést. Ezzel is *az a probléma azonban*, hogy a kialakult hibrid rendszerben már nem feltétlenül alkalmazható, mert ez lényegében – explicit hiányában – implicit örökkévalósági klauzula kiolvasztását követelné meg, ami a hatalomhoz hű bírák aktivista alkotmányértelmezését követelné meg. A *megoldás* ilyen helyzetben csak az lehet, hogy a politikai hatalomgyakorlókkal szemben olyan magas fokú *elégedetlenség* alakul ki, amelynek eredményeként még a nehezített körülmények között is választást lehet nyerni. Ha ekkor egy demokratikus jogállam iránt elkötelezett többség alakul ki, amely a demokrácia fokát növelni szeretné, annak két lehetősége van: vagy *új alkotmányt* alkot, amihez nem biztos, hogy megvan a kellő akarat vagy hatalom,[181] vagy *módosítja* az alkotmányt, amely tartalma – figyelemmel a hibrid rezsim formális szabályokhoz való hozzáállására – egyáltalán nem biztos, hogy minden tekintetben ellenkezik az alkotmányossággal. A módosítás ilyenkor az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos – fent említett – garancianorma beépítése, vagy ha van, a „káros" tartalom eltávolítása lehet. Ha ilyen eset előfordulna, akkor viszont *felmerül*,

[175] A dél-afrikai alkotmány néhány alapvető elvét csak 75%-os többséggel lehet megváltoztatni; a módosítási eljárás szabályait l. az alkotmány 74. cikkében. http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-4-parliament, Landau: i.m. 30. o.

[176] L. erről bővebben Chronowski – Drinóczi – Zeller: i.m. 4-.6. o.

[177] L. a venezuelai példát.

[178] Landau: i.m. 32. o.

[179] Vö. a német örökkévalósági klauzulákkal, l. Küpper: i.m.

[180] Landau: i.m. 31. o.

[181] Vö. az alkotmányozási szabályokat pl. Venezuelában.

hogy bizonyos rendelkezések eltávolítása vagy újak elfogadása *nem minősülne-e alkotmányellenes alkotmánymódosításnak,* ami ellen – a fennálló hibrid rendszer védelme érdekében – az (alkotmány)bíróság – akár aktivista módon is – igenis *fellépne*. Ebben az esetben az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálata pedig *éppen ellenkező hatást váltana ki*, mint amit – Landau és többek között magam is – neki szánnánk, demokratikus jogállami körülmények között. Joggal felvethető ugyanakkor, hogy ilyen esetben a rendszer *egyre inkább az autoriter rezsim felé tolódik*, ahol az alkotmánynak a jelentősége az alkotmányos demokrácia alaptörvényéhez képest csekély.

1.2.3. E problémát gyakorlati tapasztalatok hiányában itt és most valószínűleg nem lehet megoldani, a felvetett kérdésekre nem lehet választ kapni, viszont a *kialakult helyzet vizsgálható Magyarországon is*. Ha az a *feltevésünk*, hogy Magyarországon a *Landau* által leírt visszaéléses alkotmányozás és alkotmánymódosítás történt, továbbá az általa leírt hibrid rendszer esetleg már kialakult – amelyet úgy lehetne jellemezni, hogy „rendszerszintű, szisztematikusan jelentkező alkotmányossági-közjogi"[182] problémákkal küzd –, vizsgálhatóvá válik annak lehetősége, hogy mi legyen az *alkotmányjogilag értelmezhető kiút.* Az alkotmányjogi megközelítés természetesen csak az egyik tényező. Mindezt befolyásolják a politikai, gazdasági, szociális körülmények, szituációk is, amelyek vizsgálatától most indokolt eltekinteni, és meg kell elégedni annak rögzítésével, hogy alkotmányjogi szempontból milyen lehetőségek állhatnak rendelkezésre. Ehhez azonban vizsgálni szükséges, hogy fennáll-e az az *előfeltétel,* amely szerint az *Alaptörvény* egészét és lényegét tekintve *nem* minősíthető *antidemokratikus* és nem jogállami alkotmánynak. Csak ebben az esetben van ugyanis értelme az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatáról beszélni abban az összegfüggésben, hogy a politikai hatalomgyakorló az Alaptörvényt tovább ne ronthassa le. Az is vizsgálható, hogy a kritizált rendelkezések esetleges eltávolítása alkotmányellenes módosításnak minősülne-e, amely ellen az Alaptörvény védelme érdekében fel lehetne lépni.

2. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvényben

2.1. Az Alaptörvény eredeti és hatályos szövege, alkotmányellenes alkotmánymódosítások és az Alkotmánybíróság

2.1.1. Az Alaptörvény a módosítására vonatkozóan az Alkotmánytól eltérő rendelkezéseket tartalmazott eredetileg is. A 2012. január elsején hatályba lépő szöveg – az Alkotmányhoz hasonlóan – nem tartalmazott alkotmánybírósági hatásköri előírást az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatára, nem volt, és most sem található benne örökkévalósági klauzula, illetve a 24. cikk alapján az Alkotmánybíróság hatásköre eredetileg a jogszabályok felülvizsgálatára terjedt ki. Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, és mindenkire kötelező,[183] az Alaptörvény és a módosítása nem minősül jogszabálynak, az Alaptörvénnyel jogszabály nem lehet ellentétes,[184] illetve megjelenik a hatalommegosztás

[182] Vörös Imre az Európai Parlamentre és a Velencei Bizottságra hivatkozik. L. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz. 61. o.

[183] Alaptörvény R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

[184] Alaptörvény T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait. (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

elve is.[185] Nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről.[186] Az Országgyűlés továbbra is a legfőbb népképviseleti szerv, amely megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét és törvényeket alkot.[187] Az Alkotmánybíróság pedig a hatáskörei rögzítésével az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként kerül nevesítésre, amelyek között – a megváltozott S) cikkel összhangban – szerepelnek az eljárási szempontú felülvizsgálat főbb szabályai.

A *megváltozott S) cikk* rögzíti, hogy i) kik kezdeményezhetik az Alaptörvény elfogadását vagy az Alaptörvény módosítását;[188] ii) milyen többségre van szükség az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához;[189] iii) milyen szabályok irányadóak az elfogadott Alaptörvény vagy az Alaptörvény elfogadott módosítása promulgációjára, publikációjára és az eljárási követelmények betartatására (eljárási szempontú előzetes vizsgálat);[190] iv) milyen megjelölést kell alkalmazni az Alaptörvény módosításának kihirdetésére.[191]

Az *Alkotmánybíróság hatáskörére* a részletesebb szabályokat a 24. cikk tartalmazza. Ez kifejezetten rögzíti, hogy i) a testület az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül; ii) a vizsgálatot előzetesen a köztársasági elnök, utólagosan (a kihirdetéstől számított harminc napon belül) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti; iii) ha Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg a meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását: az „előzetes eljárásban" vizsgált esetben Országgyűlés újratárgyalja, az utólagosnak nevezet esetben a testület azt megsemmisíti.

2.1.2. Az *Alaptörvény alapján az Alaptörvény módosítása* tehát nem jogszabályi formában történik; és maga az Alaptörvény sem jogszabály: az R) cikk (1) bekezdése szerint „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja"; a (2) bekezdés pedig az Alaptörvényt és a jogszabályokat külön említi.[192] Az Alaptörvényről és annak módosításáról szóló S) cikk[193] pedig nem használja a „törvény" szót, illetve az Országgyűlés hatáskörénél az Alaptörvény elfogadása és módosítása, valamint a törvények meghozatala az 1. cikk eltérő pontjaiban[194]

---

[185] Alaptörvény C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

[186] Alaptörvény 8. cikk

[187] Alaptörvény 1. cikk (1)-(2) bek.

[188] A köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő.

[189] Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.

[190] Azt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek, aki a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását aláírja, és elrendeli a kihirdetését, de ha úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól; ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.

[191] A címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját.

[192] Alaptörvény R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

[193] Alaptörvény S) cikk (1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. (2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (3) Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. (4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.

[194] 1. cikk. (2) bek. a) és b) pontok.

szerepel.[195] Ebből egyrészt az következik, hogy az alaptörvény-módosítás nem minősül jogszabálynak, az Alaptörvény „szintjén" helyezkedik el. Másrészt ebből az összefüggésrendszerből az is egyértelmű, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönül a törvényhozó hatalomtól, és egymástól is, mivel az Alaptörvényben külön-külön nevesítésre kerülnek. Ez ugyan a hatalmak tekintetében az eddigihez képest eltérő következtetés levonására vezethetné az Alkotmánybíróságot, azaz arra, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom eltérő hatalmak az Alaptörvényben, de ez nem változtat azon a tényen, hogy az alaptörvény-módosítás ebben az értelemben „érinthetetlennek" tűnt, figyelemmel arra, hogy az nem jogszabály.

2.1.3. Az Alkotmánybíróság a *45/2012. (XII. 29.) AB határozatában* (Ár.-ABH) azonban mégis „örökkévalósági klauzulaként" olvasta ki az Alaptörvényből a „tartalmi és szerkezeti koherencia", az „alkotmányos legalitás", illetve a „felhatalmazás egyértelmű meghatározása" követelményét, ami üdvözlendő lett volna, ha az alkotmánymódosításokra ténylegesen használni tudták volna. Ennek lehetőségét azonban a negyedik módosítás – legalábbis jogpozitivista értelmezésben – elvette. Egy aktivista alkotmányértelmezés azonban további lehetőséget teremthetett volna, (de ez a negyedik módosításra vonatkozó határozatban nem sikerült).
Az Alkotmánybíróság meglehetősen aktivista hozzáállása talán felvetik azt a kérdést is, hogy a *45/2012. (XII. 29.) AB határozat*, illetve ennek *alkotmányjogi megítélése miben különbözik a 61/2011 (VII. 12.) AB határozattól*. Az Ár.-ABH által keletkeztetett helyzet, illetve alaptörvény-értelmezés eltér attól, amit a visszamenőleges adóztatás lehetőségét megteremtő alkotmánymódosítás vetett fel. Emiatt mondható, hogy az Ár.-ABH-ban az Alkotmánybíróság speciális alkotmányozó hatalomként lépett fel.[196] Azt az alkotmányellenes helyzetet ugyanis, amit az alkotmányellenes alkotmánymódosítás eredményezett 2010-ben, az Alkotmánybíróság az Alkotmány aktívabb értelmezésében feloldhatta volna. Ennek oka, hogy a korábbi alkotmányos berendezkedésben az alkotmánymódosítások (és maga az Alkotmány is) a jogszabályok közé tartoztak, és az Alkotmánybíróságnak volt hatásköre a jogszabályok alkotmányellenességének a vizsgálatára. Akkor tehát rendelkezésre állt egy formalista megközelítés (az alkotmánymódosítás is a törvények kategóriájába tartozik), amit azonban az Alkotmánybíróság nem használt, mint ahogyan az implicit örökkévalósági klauzulák fellelését sem alkalmazta (annak ellenére, hogy azokat azért felsorolta). Az Alkotmánybíróság akkor tehát vizsgálhatta volna az alkotmánymódosító hatalmat, és ezt anélkül tehette volna meg, hogy bármilyen módon bármit is előír az alkotmányozó hatalom számára, vagy feje tetejére állítja a hatalommegosztás rendszerét. *2011-ben ugyanis* a két konstituált hatalom (az alkotmánymódosító és az Alkotmánybíróság) „mérkőzhetett volna meg" az alkotmányozó hatalom által konstituált keretek között, és azok aktívabb értelmezésével. Az Alkotmánybíróság *2012-ben azonban* egy másik alkotmányozó hatalom általi kereten terjeszkedett túl akkor is, ha ezt kifejezetten nem ismeri el (l. az Ár. speciális és nem alkotmányi norma). Valójában azonban az Ár.-ABH-ban az alkotmányos követelmények meghatározásakor az Alkotmánybíróság e „túlterjeszkedést" maga ismeri el akkor, amikor alkotmányossági követelményeket támaszt az alkotmányozó hatalommal szemben is. Ezzel

[195] Ezzel ellentétes véleményen van Fröhlich Johanna, aki szerint az „alkotmánymódosítások dogmatikai értelemben továbbra is jogszabálynak minősülnek, hiszen azokat az Országgyűlés alkotja – így az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint csak törvény lehet. Ezekre pedig vonatkoznak a T) cikkben foglalt szabályok." 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. 35. o. Bármennyire is tetszetős a törvény-érv Alaptörvény alapján való fenntartása, mivel ekkor a felülvizsgálat formailag indokolttá válhat, véleményem szerint ez a főszövegben írtak miatt nem következik az Alaptörvényből. Az Alaptörvény módosítás tehát nem jogszabály, hanem jogforrás.
[196] Részletesen l. az ötödik fejezetet.

pedig tartalmi szempontból nemcsak *felülbírálta a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban* írtakat, de a hatalommegosztás rendszerében magát nem konstituált hatalomként fogta fel, amikor alkotmányos követelményeket támasztott az alkotmányozó hatalommal szemben. Ez pedig éppen az a tevékenység, amit az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban nagyon el szeretett volna kerülni.
A *45/2012. (XII. 29.) AB határozatban* látszik a *többség erőlködése* annak érdekében, hogy a *politikai hatalom tényleges ellensúlyává váljon*, azaz az alkotmányellenes alkotmánymódosítások érdemi felülvizsgálatát igénylő krízishelyzetet az Alkotmánybíróság is felismerni látszott, de a reakció ekkor *már elkésett*, és a testület döntése lényegében sem alkotmánytani, sem alkotmányjogi szempontból nem igazolható. Szakmai szempontból a helyes döntést 2011-ben kellett volna meghoznia az Alkotmánybíróságnak – a fentebb jelzett elméleti megfontolások mentén –, és akkortól kezdve kellett volna az alkotmányellenesnek tűnő alkotmánymódosítások ellen fellépnie, és e gyakorlatához ragaszkodnia. Az Alkotmánybíróság magatartásának értékelésekor azonban nem hagyható figyelmen kívül az alkotmányozási folyamat, és az a veszély sem, hogy az új alkotmányos berendezkedést az alkotmányozó politikai többség esetleg az Alkotmánybíróság nélkül képzelte el kialakítani, amely eshetőség önmagában alkalmas arra, hogy a testület önkorlátozásához vezessen. 2012 év végén az Alkotmánybíróság mintha egy rövid ideig „felébredt" volna,[197] megmondta volna a magáét azért, hogy aztán visszacsússzon az önmaga által is választott tehetetlenség állapotába. A testületnek az Ár.-ABH-ban jelzett törekvéseit ugyanis a negyedik módosítás, és azt követően maga az Alkotmánybíróság a következetlenségekkel terhelt és több kérdést is felvető 12/2013. (V. 24.) AB határozatában (a negyedik módosítás felülvizsgálata) hiúsította meg.[198]

2.2. Alkotmányozó hatalom az Alaptörvényben

Az alábbiakban látható lesz, hogy az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalommal kapcsolatban, illetve az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára nézve az a következtetés vonható le, hogy az *Alaptörvénynek* az Alaptörvény elfogadására, megalkotására, módosítására vonatkozó *szabályai nem pontosak*, és *többfajta értelmezésnek engednek teret.*

2.2.1. Jogállami értelmezés

Az Alaptörvény jogalkotástani szempontból mind az S) cikkben, mind az 1. cikkben megkülönbözteti az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat. Ezeket ugyanis külön nevesíti: Alaptörvényként és az Alaptörvény módosításaként. Az S) cikk szerint az Alaptörvényt elfogadják, az 1. cikk szerint pedig megalkotják. Az Alaptörvény szerint az elfogadást (és a módosítást) az országgyűlési képviselők kétharmada végzi, a megalkotást (és a módosítást) maga az Országgyűlés, mint népképviseleti szerv. A nép a népszavazáson való közvetlen hatalomgyakorlásával nem módosíthatja az Alaptörvényt, mivel azt a 8. cikk kizárja.
Emiatt a megfogalmazás miatt *vitatható az az vélemény*, miszerint az Alaptörvény nem tesz különbséget az Országgyűlés alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalma között.[199] Ez

[197] Vö. Bragyova András véleményével, ami szerint az Ár.-ABH mögött nem alkotmánybírósági attitűdváltozás volt, hanem az talán, hogy a testület saját méltósága és az alkotmányosság is azt kívánta, hogy az Alkotmánybíróság mondjon valami elvileg fontosat az alkotmányos változásokról. A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 70. o.
[198] Erről l. bővebben az ötödik fejezetben.
[199] Ebben a megközelítésben tehát vitatható azoknak a felfogása, akik szerint az Alaptörvény alapján nem különíthető el e két hatalom. L. pl. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 21. o. Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás" és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának

az álláspont abból indul ki, hogy eljárási szempontból mind az Alaptörvény elfogadásához, mind a módosításához kétharmados többség kell. Ez igaz, de e vélemény nem veszi figyelembe azt, hogy az alkotmányozó hatalom mindig változó, nem állandó hatalom vagy akarat, originális, alkotmányon kívüli, tényleges hatalom, tehát nem kell, hogy kösse magát már létező jogi normához: nem kell az abban leírt eljárási szabályokat megtartania, és főleg nem kell olyan elnevezéssel megalkotni az alkotmányt, amelyet az az alkotmány tartalmaz, ami helyett újat akar létrehozni. Ez azonban az alkotmányos demokrácia alkotmányozó hatalom felfogása, ami – véleményem szerint – minden további nélkül alkalmazható lehet az Alaptörvényre is. Ebben az esetben az alkotmányozási eljárás és felülvizsgálat leírása az S) cikkben és a hatásköri szabály az 1. cikkben nem az új Alaptörvényre vonatkozik, minthogy az „új" jelző nem is szerepel a szövegben, ellentétben az eredeti javaslattal,[200] hanem az alkotmány deskriptív és nem preskriptív szabályaként a múltra, a már megvalósult eljárásra utal, nem pedig a jövőre, mivel a jövő alkotmányozó hatalmát jogi értelemben nem korlátozhatja a már létező alkotmány. A két hatalom tehát – megegyezően az alkotmánytani megközelítéssel, miszerint az alkotmányozó hatalomtól az alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetendő – az Alaptörvényben sem[201] egy tőről – az Országgyűlésből – fakad. Ennek oka egyrészt, hogy az alkotmányozó hatalomnak alkotmányon kívüli forrása van, amely megnyilvánulása történetesen egybeeshet egy létező és újonnan konstituált szervvel (parlament). Másrészt az alkotmánymódosító hatalmat az Alaptörvény hozta létre az S) cikkben, és eljárási kereteit is meghatározta, pl. nem engedi meg a népszavazással történő módosítását.

Ha az S) cikket az új alkotmány elfogadására is irányadónak gondolnánk, vagyis elvetnénk a fentebb leírt alkotmányozó hatalom felfogást, akkor az akár elvezethetne az S) cikk nem jogállami értelmezéséhez is.

2.2.2. Nem jogállami értelmezés

Mint említettem, a fenti az Alaptörvény releváns cikkeinek demokratikus, alkotmányos jogállami értelmezése. Van azonban egy másik is, amely éppen annyira igazolható, mint a fenti, csak ebben az esetben nem a demokratikus alkotmányos jogállam az értelmezési keret. Eszerint tehát a 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény S) cikke és az 1. cikke jogilag köti a jövő alkotmányozó hatalmát is, amely kizárólag az Országgyűlés kétharmados többségével és az Országgyűlés által fogadható el. Mindennek indoka, hogy az alkotmányozó hatalom a B) cikkben megnyilvánuló népszuverenitás eredményeként a népképviseleti szervként tevékenykedő Országgyűléshez telepítette az Alaptörvény elfogadásának jogát, azaz az új alkotmányról is csak az Országgyűlés dönthet, mivel ha van kétharmados többség, akkor kellő felhatalmazással rendelkezik. Mivel az alkotmányozásnak az eljárási kellékei kerültek alkotmányi szinten rögzítésre, annak jogi kikényszerítése az Alkotmánybíróság feladata, ami miatt számára meg kell adni a formális felülvizsgálati hatáskört. Érdemit semmiképpen nem kaphat, mert akkor beavatkozna a nép által közvetetten, a parlamenten keresztül megvalósuló alkotmányozásba, és így ellentétbe kerülne az 1. cikkben foglaltakkal.

Ez az értelmezés több tényező miatt is *elfogadhatatlan*.

i) Az újabb alkotmányozó hatalomnak – jogi értelemben – nem engedi meg, hogy – ha akar – eredeti legyen: eljárásilag, és így legitimációs szempontból is megköti. A 2011-es politikai és alkotmányozó többséget így időtlennek és mindenhatónak – mintegy

---

dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014., Stumpf: i.m. 255. o.

[200] T/2627 javaslat Magyarország Alaptörvényéről, R) cikk: Új Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[201] Mint ahogyan az Alkotmány alapján is meg lehetett azokat különböztetni.

„szuperalkotmányozónak” – fogja fel, vagyis nem veszi figyelembe az alkotmányozó hatalom időbeli és térbeli kötöttségeit. Az az eddig is alkalmazott tételmondat, amely szerint az alkotmányozó hatalom eredeti hatalom és jogilag nem kötött a meglévő alkotmányos berendezkedéshez nem zárja ki azonban azt, hogy a konkrétan, adott időpontban megnyilvánuló politikai hatalom (az alkotmányozó) amennyiben igényli, a jogfolytonosság vagy legitimitási folytonosság érdekében ne alapozhatná a saját megnyilvánulását a fennálló jogi keretekre. Az alkotmányozó hatalmat azonban ebben a választási szabadságában előzetesen megkötni sem alkotmánytani vagy alkotmányjogi, sem politikai értelemben nem lehet. Politikai értelemben azért felesleges e hatalmat ilyen keretek közé szorítani, mivel, ha a fennálló rendszert semmilyen módon nem tartja fenntarthatónak, azzal közösséget, folytonosságot vállalni nem akar, akkor az alkotmányon kívüli hatalomként úgysem a már meglévő – és funkcióit valószínűleg ellátni nem képes – alaptörvényre fogja a megnyilvánulását és a legitimitását alapozni.
ii) Az Alkotmánybíróságnak alibiként ad felülvizsgálati hatáskört, aminek a lényege az, hogy az eredeti/szuperalkotmányozói szándékot, azaz az eljárási szabályok betartását védje, és ne engedjen más alkotmányozási megoldásokat érvényesülni. Ez utóbbi esetében pedig még eredményesen hivatkozhat a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban – szerencsétlen módon – meghatározottakra, miszerint az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalmat is vizsgálhatja.

Véleményem szerint, e második interpretációs megoldás értelemszerűen elfogadhatatlan, és amennyiben mégis ez kapna többséget, nem beszélhetünk Magyarországon alkotmányos jogállami demokráciáról.

2.3. Következtetés

Összegzésként elmondható: egyáltalán *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. Folytatni kell tehát a vizsgálatot, és az Alaptörvény egészét abból a szempontból is szükséges *értékelni*, hogy *tartalmazza-e a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket*, és ha igen, ezek mellett milyen más, esetleg ezekbe az elvekbe ütköző rendelkezéseket tartalmaz.

3. Az Alaptörvény jogállami és demokratikus tartalmáról

3.1. A tartalomról

3.1.1. Az Alaptörvényben *expressis verbis* megfogalmazódik a demokrácia,[202] a jogállamiság,[203] a népszuverenitás,[204] a hatalommegosztás,[205] az államszerkezet egységességének,[206] a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodásnak,[207] az egyéni és a közösségért viselendő felelősségnek,[208] továbbá az alapjogok elismerésének elve,[209] az egyenlőség elve,[210] valamint inherens elvként fedezhető fel a jelző nélküli piacgazdaság elve. Ezeknek az elveknek az értelmezését két – az R) és a 28. cikkben megfogalmazott – szabály segíti. Ezekhez társul az N) cikkben megállapított kvázi értelmezési szabály. A szövegből egyrészt kiderül, hogy a kormányzati rendszer

[202] Alaptörvény B) cikk (1) bek.
[203] Alaptörvény B) cikk (1) bek.
[204] Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bek.
[205] C) cikk (1) bek.
[206] Alaptörvény F) cikk
[207] Alaptörvény N) cikk (1) bek.
[208] Alaptörvény O) cikk
[209] Alaptörvény I. cikk (1) bek.
[210] Alaptörvény XV. cikk

parlamentáris, amelyben a parlamenti többség és a Kormány között speciális bizalmi és felelősségi viszony áll fenn, másrészt első olvasatra egyértelmű, hogy megmarad a kontinentális típusú – bár csorbított hatáskörű – Alkotmánybíróság,[211] illetve az egyéb alapjogvédő intézmények (pl. ombudsman, független bíráskodás). A sarkalatos törvények körének nagy száma azonban kétségessé teszi a 2010-2014-ben megnyilvánulótól eltérő parlamenti többség politikai, választási, illetve kormányzati programjának megvalósíthatóságát, ami konkrét esetben alkotmányos válsághoz is vezethet. A Költségvetési Tanács Alaptörvényben rögzített feladata és az Alkotmánybíróság közpénzügyekkel kapcsolatos csonka hatásköre újdonságként hat az alkotmányvédelemben. Főként az R) és az N) cikkek – de az Alkotmánybíróságra vonatkozó tartalmi változtatások is – abba az irányba mutatnak, hogy az alkotmányozó hatalom a jogállami garanciák gyengítésével a mindenkori parlamenti többség által elfogadott szabályozás mindenáron történő fennmaradását igyekszik előmozdítani.[212]

Az Alaptörvényben a negyedik módosítással bekerültek olyan rendelkezések is, amelyek *alkotmányossága erős kételyeket vet fel*. Elegendő csak az L), az U) cikkekre, a vallásszabadságra és az egyházakra, a hajléktalanság kriminalizálását lehetővé tevő rendelkezésekre gondolni, amelyek önmagukban is ütköznek más alaptörvényi rendelkezésekkel. A fenti sorrendet alapul véve, sérül a méltóság és a nemi alapú diszkrimináció tilalma, a tulajdonhoz és a magánszférához való jog, az állam és a „vallás" elválasztása, a vallás szabadsága, valamint ismét az emberi méltóság. E sérelmeket az Emberi Jogok Európai Bírósága is megerősítette már a tulajdonhoz való jog és a vallásszabadság esetében.[213]

Voltak olyan alkotmányi szintű rendelkezések, amelyek egyedi ügyeket szabályoztak, és bár már *végrehajtottá váltak*, ugyanakkor lényegében illegitimnek tekinthetőek, de ezek ellen már nem lehet érdemben fellépni. Ide sorolható a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az adatvédelmi biztos megbízatása megszüntetésének az esetei, amelyeknél a strasbourgi, illetve a luxemburgi bíróság mondta ki az Egyezménybe, illetve az irányelvbe ütközés tényét, vagyis az alkotmányozó hatalom az eredeti hatalmát gyakorolva jogsértést követett el, amelyet reparációval nem orvosolt.[214]

3.1.2. Mindebből azt a *következtetést* lehet levonni, hogy a hatályos *Alaptörvény*, bár *szerkezetileg egységes*, *tartalmilag nem* tekinthető *koherensnek*, amely megállapításból három további *következtetés* adódhat. Az *egyik* szerint az Alaptörvény a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek még így is megfelelő foglalata, azaz az alkotmányos legalitás követelményének eleget tesz, és az egymással ellentétesnek tűnő szabályok értelmezéssel feloldhatóak a demokratikus tartalmak javára. A *másik* szerint azonban az Alaptörvény nem elégíti ki e követelményeket, azoknak nem tesz eleget. Ennek oka egyfelől az eredeti alkotmányozó hatalomnak lényegében az Ár. szabályaiban történő megnyilvánulása, másrészt az, hogy Alkotmánybíróság 2012-től ilyen alkotmányi tartalmat eredményező eljárást követelt meg mind az alkotmányozó, mind az alkotmánymódosító hatalomtól. *Végül*, az Alaptörvény értékelése a fentebb említet két

[211] Alaptörvény 24. cikk. (1) Az Alkotmánybíróság az alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

[212] L. bővebben Drinóczi Tímea – Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. Az értelmezési szabályokról l. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 121-140. o., Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014. 221-227. o.

[213] Megemlítendő még a teljes életfogytig tartó szabadságvesztés is, és bár az az Alaptörvény eredeti szövegében is benne volt, ez azonban nem változtat annak alapjogsértő jellegén.

[214] L. Baka v. Hungary (Application nr. 20261/12) judgment, 27 May 2014, C-288/12, a Bíróság (nagytanács) 2014. április 8-i ítélete.

szélsőérték között is elhelyezkedhet. Eszerint – bár eleget tesz a legtöbb demokratikus alkotmányfejlődésből fakadó követelménynek – a benne levő néhány inkoherencia nem oldható fel értelmezéssel, mert az interpretáció eredménye mindenképpen az egyik alkotmányi szabállyal ellentétes eredményre vezet, vagy az alkotmányrontó rendelkezésnek ad elsőbbséget, aminek következtében az értelmezés eredménye más alkotmányi szabályba vagy nemzetközi kötelezettségbe ütköző is lehet. Ha ez bekövetkezik, akkor az Alaptörvény által nyújtott alapjog-védelmi szint a nemzetközi közösség által megkövetelt minimális szint alá csökken, azaz az alkotmány nem tudja a a funkcióit megfelelően ellátni.

3.2. A tartalomra vonatkozó értékelések és következtetések

3.2.1. Az Alaptörvénnyel kapcsolatban többen azon az álláspontón vagyunk, hogy az ideológiailag nem tekinthető semlegesnek, viszont belőle nem tűnik ki semmilyen koherens politikai filozófia, hanem következetlenül, illetve egymástól gyökeresen eltérő értelmezési eredményt lehetővé téve, keveredik benne az individualista, a kollektivista és a lágy paternalista megközelítés, valamint több rendelkezése közvetít hagyományos, közösségi központú szellemiséget (*Sólyom László, Bragyova András*).[215] *Jakab András* az Alaptörvény szövegének értékdeklarációit egyértelműen konzervatív szellemiségűnek, vagy inkább „a magyar jobboldali hagyományoknak" megfelelőként értékeli.[216] *Csink Lóránt és Fröhlich Johanna* úgy véli, hogy az alkotmányozó 2010-2011-ben „sokkal inkább érezte közel magához a társadalmi szolidaritás elvét, mint az individualizmusét."[217] *Trócsányi László* értékelésében „Magyarország olyan nemzeti alkotmányt fogadott el, amely szellemiségében eltér a megszokott, „uniformizáltnak" is mondható nemzeti alkotmányoktól,"[218] és számos rendelkezésében a közösségben gondolkodást kívánja kifejezésre juttatni. Emiatt véleménye szerint az Alaptörvény kritikával illetik a liberális oldal képviselői, akik az ilyen szabályokat a konzervatív társadalomképpel azonosítják, illetve eltávolodást látnak a liberális alkotmányjogi gondolkodástól, amely az egyéni jogokra helyezi a hangsúlyt.[219] *Bragyova András* szerint viszont az egyén jogait védő[220] individualizmus a modern konstitucionalizmus alapja, a főbb modern politikai irányzatok közös értéke, és annak tagadása az alapjogok eszményének és ezzel együtt a konstitucionalista alkotmányosságnak az elvetése.[221] *Vörös Imre* értékelése – hasonló szempontot alapul véve – így hangzik: „[a]z alapvető jogokra vonatkozó fejezet egy alkotmány conditio sine qua non-ja. Az államjogi-államszervezeti rendelkezések az alapvető jogok garantálása nélkül értelmezhetetlenek, egyoldalúan etatisták. Mivel az Alaptörvény Negyedik módosítása az általa szabályozott alapvető jogok mindegyike tekintetében korlátozó tartalmú, az Alaptörvényben korlátozott alapvető jogok – az Ötödik módosítással végrehajtott

[215] Vö. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 10. sz., Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 21. o., A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 70. o.

[216] Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg Orac, Budapest 2011. 165. o., illetve az itt található 13. lj.

[217] Csink – Fröhlich: Egy alkotmány margójára. 108. o.

[218] Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014. 17. o.

[219] Trócsányi: i.m. 32-33. o.

[220] Az egyén joga nem korlátozhatatlan, de az nem engedhető meg, hogy az egyén alárendelhető legyen bármilyen közösségi célnak.

[221] A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz. 70. o. Hasonlóképpen Holló András: „Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi funkciója szükségszerűen individualista, de nem «ultra», ugyanis nem abszolút". Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok" (húsz év) védelmében. http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf 3. o.

dc_1051_15

„kozmetikázás" ellenére – funkciójuk ellátásra alkalmatlanok, így a magyar Alaptörvény hatályos szövege nem felel meg az alkotmány egyik fontos fogalmi ismérvének."[222]
Következtetésként tehát levonható, hogy az Alaptörvény az *egyéni jogok védelme* filozófiájában *eltér* a modern alkotmányfejlődési tendenciáktól. A kérdés a továbbiakban az, hogy ezeknek a szabályoknak milyen értelmet, jelentőséget, fontosságot tulajdoníthatunk, különösen az alkotmányosság egyéb elvei és az alkotmánynak az alapjogok védelmén túli funkciói mellett.
Az Alaptörvény szellemiségének és az értékszemléletének vizsgálatát leginkább *Trócsányi László* végezte el, *Sólyom László* pedig fontos szempontot jelenített meg, *Kukorelli István* és *Csink Lóránt* is fogalmazott meg identitásképző[223] alkotmányi ismérveket. Mindezek miatt érdemes az ő véleményüket alapul véve választ találni arra a kérdésre, hogy milyen tartalmú is lehet az Alaptörvény, és ennek a tartalomnak milyen implikációi lehetnek az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata megítélésének lehetőségére.

3.2.2. Ha az Alaptörvényt – hibái ellenére – *alkotmányos jogállami alkotmánynak tartjuk*, és elfogadjuk *Trócsányi Lászlónak* azt az álláspontját, miszerint az Alaptörvény letette az *alkotmányos identitásunk* alapjait, akkor e szabályok megváltoztatása már minden valószínűség szerint szétfeszítené az Alaptörvény koherenciáját. Ez viszont a demokratikus alkotmányfejlődés legfőbb elveinek mondana ellent. Az identitást adó szabályok többsége ugyanis éppen azok, amelyeket a legnagyobb kritikával[224] lehet illetni: a *család védelme, a házasság fogalma, az állam és egyház viszonya*.[225] A kiiktatásukra, vagy jobbító szándékú módosításukra vonatkozó alkotmánymódosítást pedig – ha folytatjuk azt a logikai menetet, amellyel az alkotmánymódosítások felülvizsgálata mellett érveltem – 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 a *Bragyova András* által modern konsitucionalizmusnak nevezett eszme elvetése, illetve a *Vörös Imre* által megfogalmazott alapjogvédő funkció valóban kiüresedik,[226] 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

[222] Vörös: i.m. 63. o.
[223] Az identitás mibenlétét többen is próbálták meghatározni. Az egyébként hivatkozottakon túl érdemes megemlíteni legalább két munkát: Gary Jeffrey Jacobsohn: Constitutional identity. Harvard University Press, 2010. és Sulyok Márton: Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. Fontes Iuris 2015. 1. sz. 27-39. o.
[224] Ezzel ellentétben l. Schanda Balázs: Kereszténység vagy semlegesség? Az Alaptörvény identitásának kérdése. Magyar Jog 2015. 3. sz. 129-135. o.
[225] Szerző megemlíti továbbá a nemzeti kultúra védelmét, amit a magam részéről – amennyiben nem ad alapot diszkriminatív szabályozásra – nem tekintek a téma szempontjából problémásnak. L. Trócsányi: i.m. 17., 32., 33., 58., 82. o.
[226] Ez nemcsak a három említett esetben történhet meg. Az itteni példa az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata szempontjából vizsgálja mind az alkotmányi szöveget, mind a lehetséges alkotmánybírósági hozzáállást. Az alapjogok védelmének csökkenése, konkrét esetben a tényleges alapjogvédelem megadásának a megtagadása – közelebbről nem ismert – köz(összégi)célok érdekében is bekövetkezhet.

identitására –, akkor bizonyossá válik, hogy *nem jogállami demokráciában*, hanem valamilyen hibrid rendszerben élünk.

3.2.3. *Kukorelli István* is identitásképző elemeket azonosított az Alaptörvényben, amelyeket az alkotmányos hagyományokkal kapcsolatban talált meg, és a keresztény értékekkel, a nemzettel, mint közjogi fogalommal, és a történelmi tradíciókkal azonosított.[227] *Csink Lóránt* ezekhez hozzátette az Alaptörvény morális megközelítését, amely a társadalmi igazságosságra törekszik sokszor a jogi igazságosság ellenében.[228] A keresztényi értékekkel és a történelmi tradíciókkal kapcsolatban merül fel a fenti pontban rögzített elemzés alkalmazhatósága, különös figyelemmel e kifejezések megehetősen homályos alkotmányi jelentéstartalmára.

3.2.4. *Sólyom László* más megközelítést alkalmaz. Abból indul ki, hogy az Alaptörvény tartalmi jogfolytonosságot mutat az Alkotmánnyal, ugyanakkor felhívja arra a figyelmet, hogy a negyedik módosítás a határán volt annak, hogy a hatásköri tilalmakkal, lopakodva, gyakorlati hatásában új identitású alkotmányt hozzon létre, ahol ismét az Országgyűlés a legfőbb államhatalmi – és nem csak a legfőbb népképviseleti – szerv. Számára az *identitás* tehát abban áll, hogy az *Országgyűlés önmagában csak a legfőbb népképviseleti szerv*, míg az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelemnek a legfőbb szerve, azaz mindkét szerv a maga területén a legfőbbnek minősül.[229] Ebben pedig egyfajta hatalommegosztás, egyensúly is megfigyelhető, és e feladatmegosztás szövegszerűen megjelenik az Alaptörvényben. *Sólyom* szerint azonban a gyakorlatban a kétharmados többség a *parlamenti főhatalmon alapuló rendszer felé tolja* az alkotmányos berendezkedést. Fentebb pedig látható volt, hogy *hasonló* mechanizmust írt le *Landau* a visszaéléses alkotmányosságról szóló írásában. Ha az Országgyűlés legfőbb népképviseleti jellegét – *Sólyom László* nyomán – egyfajta alkotmányos identitásnak fogjuk fel, akkor ebből kiindulva azt is lehet mondani, hogy az Alaptörvény identitása – amelyben a népképviselet legfőbb szerve a parlament, de az államhatalmi szervként[230] nem minősül a „legfőbb államhatalmi" szervnek – mindaddig fenntartott, ameddig az Országgyűlés hatalmi jellege alkotmányi szinten is ki nem egészülne a „legfőbb államhatalmi" jelzővel. Az ezt javasló módosítás ugyanis – ilyen identitást és alkotmányos demokráciát feltételezve – alkotmányellenesnek minősülhetne, viszont minden, a „ legfőbb népképviseleti" jelleget nem érintő Alaptörvény-módosítás alkotmányos lehetne, függetlenül az esetleges további „alkotmányrontó" tartalmától. *Ha* azonban valóban a *Landau* által leírt hibrid rendszerben élünk, akkor ezt az identitást érintő alkotmányellenes alkotmánymódosítás indítványozására nem kerülne sor, mert a rendszer logikájából fakadóan a politikai hatalomgyakorló nem foglalkozik a formális szabályokkal, amikor a rendszert annak megváltoztatása nélkül is tudja működtetni.

3.2.5. Azt a *következtetést* lehet tehát levonni, hogy eltérő megítélés alá eshet az a helyzet, ha a még mindig[231] demokratikus tartalmúnak felfogott Alaptörvényt alapjogi vagy intézményi implicit klauzulával akarjuk védeni. Az egyébként alkotmányellenes, alapjogot érintő törvényi

[227] Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz. 6. o.
[228] Csink Lóránt előadása a Párbeszéd és Identitás nemzetközi konferencián. Nemzetközi konferencia az Alaptörvény negyedik évfordulójára. 2015. április 23. Budapest.
[229] L. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 29. o. Hasonló megállapítást tesz Csink Lóránt is, az Alaptörvény hatalommegosztást megfogalmazó C) cikkével kapcsolatban, bár nem identitáskötötten. Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014. 25. o.
[230] Az államhatalomról l. Petrétei József: Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben. In Nochta Tibor – Monori Gábor (szerk.): IUS EST ARS Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs 2015. 419. o.
[231] Mint látható volt, az ettől eltérő esetben nincsen miről beszélni.

dc_1051_15

tartalomhoz szükség szerint meg kell teremteni az alkotmányi lábat, ez viszont nem feltétlenül szükséges az olyan alkotmányi berendezkedés kialakítása érdekében, amelyet *Landau* hibrid rendszerként írt le. Intézményi szinten az alkotmányi szabályok formálisan megfelelhetnek a demokratikus alkotmányfejlődés által kikristályosított elveknek: szabad és egyenlő választás, hatalommegosztás, jogállam, népképviselet, alkotmányvédelem stb., de ezek materiális értéktartalma a gyakorlatban a folyamatos alkotmányos párbeszéd ellenére sem tud megnyilvánulni. Emiatt a politikai döntéshozónak nem áll érdekében a vonatkozó szabályokat a tényleges gyakorlathoz alkotmánymódosítással hozzáigazítani, vagyis az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálata problémájának felmerülése ugyan nem zárható ki, de az esélye meglehetősen kicsinek tűnik. Az alapjogoknál viszont még lehetnek ilyen alkotmánymódosító törekvések, bár az Alkotmánybíróság – nemcsak a személyi összetétele következtében, hanem a sorozatos alkotmányozó hatalom általi felülbírálatok miatt is – eszköztelenné vált.

3.2.6. Az *alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság közti alkotmányos párbeszéd eredményeként* – amely különös volt az alkotmány elsődlegességén alapuló jogrendszerben, és amely a sorozatos felülbírálatban nyilvánult meg – olyan rendszer alakult ki, amelyben az *Alkotmánybíróság* az alkotmányossági kérdésekben politikai értelemben és így pillanatnyilag ténylegesen még az ideiglenes végső szó jogát is *elveszítette*.[232] A testület tehát nem tudja az alkotmányos demokráciában tőle elvárt funkciókat megfelelően teljesíteni. A konkrét történelmi helyzetben az *egyensúly megbomlott* a konstituált hatalmak között amiatt, mert a politikai döntéshozó alkotmánymódosító hatalma nem tudott önmérsékletet tanúsítani, és lényegében visszaélt politikai hatalmával. Ennek következményét úgy is lehet értékelni, hogy a politikai döntéshozó az egész alkotmányos rendszert *kiléptette az alkotmányosságból,* annak ellenére, hogy a *formális keretről* – az Alaptörvényről – *még nem alakult ki egyöntetű vélemény* abban a tekintetben, hogy az formálisan megfelel-e a jogállami alkotmánnyal szemben állítható követelményeknek, vagy sem. Figyelembe véve az alkotmányozó Ár.-ban megnyilvánuló akaratát, illetve a negyedik módosításban megjelenő szándékát, azt hiszem, hogy indokoltabb lehet arra az álláspontra helyezkedni: *az Alaptörvény afelé halad, hogy formálisan sem felel meg az alkotmányos demokrácia alkotmányával szemben támasztott követelményeknek*, és mint ilyen, értelemszerűen nem képes ellátni a funkcióit, nem tudja majd elejét venni a kétharmados többség önkényének.[233] Egyet lehet érteni *Szigeti Péterrel,* aki szerint „[a]hol elesik az önkorlátozás, ott elesik az alkotmányosság és a jogállamiság", aminek a „helyébe lép a hatalmi állam *(Machtstaat)*, amely persze állam, van jogrendje is, csak éppen nem rendelkezik a jogállami minőségű jogszolgáltatás szabadságjogokat védő, hatalmi cselekvéseket korlátozó és a kisebbségeket a többség zsarnokságától megóvó korlátaival, garanciáival".[234]
Ha *pesszimistábbak* vagyunk, akkor egyet kell értenünk *Tóth Gábor Attilával,* aki szerint új alkotmányra van szükség.[235] *Problémát jelenthet* viszont az, hogy az S) cikket az új alkotmányozási eljárás megakasztójaként is fel lehet fogni, mint ahogyan az fentebb, a nem jogállami értelmezéssel kapcsolatban látható volt.

[232] Vö. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz. 25. o.
[233] E megállapítás akkor is igaz lehet, amikor a kétharmados többség már nem áll egyértelműen rendelkezésre az Országgyűlésben.
[234] Szigeti Péter: Az alkotmányozás alkotmányossága. In Jakab András – Körösényi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Ú-M-K, Budapest 2012. 86. o.
[235] Az Alaptörvény demokratikus és antidemokratikus elvek és szabályok keveréke, és összességében nem felel meg az alkotmányosság tartalmi elvárásainak. Tóth Gábor Attila alkotmányjogásszal Sólyom Péter beszélget. Fundamentum 2012. 4. sz. 71. o.

dc_1051_15

Ha *optimistán* állunk a helyzethez, akkor esetleg felvethető, hogy ez a megbomlott egyensúly visszaállítható azzal, ha a kritikus alaptörvényi részeket *módosítják*, az alkotmányellenesnek nem minősített, alkotmányosságot mégis sértő törvények okozta helyzetet *megszüntetik*, *helyreállítják* a jogállami jogalkotást és alkotmánybíráskodást.[236] Hozzájárulást jelenthet másrészt, ha a *körbejárjuk* az alkotmányellenes Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára vonatkozó kérdést, és megnézzük, hogy a szakirodalomban erre vonatkozóan 2014-ben milyen álláspontokat lehet találni, illetve az Alkotmánybíróság előtt milyen lehetősége állnak.

4. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások a magyar szakirodalomban és kritikájuk

2014-ben még mindig arról folyik a szakirodalmi diskurzus, hogy hogyan igazolható elméleti szinten az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálata – ami önmagában helyeselhető –, illetve ez miként alkalmazható az Alaptörvényre. Utóbbi értelme a fentiekben kifejtettek okán akár megkérdőjelezhető is lehet, különösen amiatt, mivel a szerzők jellemzően nem vizsgálják az Alaptörvény alkotmányosságának kérdését, illetve az ilyen felülvizsgálat célját, amikor az alkotmányellenes alkotmánymódosítások igazolhatóságát keresik (*Gárdos-Orosz Fruzsina*,[237] *Fröhlich Johanna*[238]) vagy éppen az amelletti érveket utasítják el (*Szente Zoltán*[239]). Közülük mégis *Szente Zoltán* az, aki érzékeli az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülbírálatának – fent említett – „hátrányát", de ő ezt éppen a saját, azt elutasító álláspontja melletti érvként fogalmazza meg: „Ha egy uralkodó elit alkotmányjogi úton a saját értékeit vési kőbe, ha közjogiasított politikai érdekeit egy mindenható, még az alkotmánymódosításokat is felülbírálni képes alkotmánybíróság védi, akkor az alkotmány akár az európai konstitucionalizmus értékeivel ellentétes elvek és normák stabil őrzője lehet".[240]

Az *alábbiakban* először azokat az álláspontokat mutatom be, amelyek az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata mellett állnak ki, majd néhány ezzel szembeni érvet ismertetek. Ezekről a megfontolásokról *többször is volt már szó ezt megelőzően is*. A harmadik fejezetben, amikor a hatalommegosztás, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom, illetve az alkotmánybíráskodás kapcsolatáról írtam, az alkotmányozó hatalom és alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése elleni érveket soroltam fel és cáfoltam, jellemzően alkotmánytani alapokon. A kilencedik fejezetben korábban is foglalkoztam az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata igazolhatóságának kérdésével, de akkor konkrét üggyel – az Alkotmánynak a vitatott módosításaival – összefüggésben. Most pedig megint ugyanazt a témát vizsgálom, de immár az Alaptörvény keretei között. E többes megközelítés – vagyis főként alkotmánytani, majd az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései figyelembe vétele – az *indoka* tehát annak, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítás lehetősége és annak felülvizsgálatának indokoltsága több helyen is megjelenik.

---

[236] Ebben a megoldásban részben segíthet az alkotmányos párbeszédnek a jogalkotásban és az ezzel kapcsolatos alkotmányos felülvizsgálatban való alkalmazása. Erről l. a tizedik fejezetet.

[237] Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 167-184. o. L. továbbá 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. 189-198. o.

[238] Fröhlich: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége… 195-208. o.

[239] Szente: i.m. 209-241. o.

[240] Szente: i.m. 241. o.

dc_1051_15

4.1. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata igazolhatóságának keresése

Mind *Gárdos-Orosz Fruzsina*, mind *Fröhlich Johanna* alapvetően abból indulnak ki, hogy nincsen különbség alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom között, és emellett számos, de – figyelemmel a fentebb kifejtettekre – véleményem szerint nem támogatható érvet sorakoztatnak fel, ideértve az S) cikket is.[241] Emiatt a *kiindulási ponton nincsen egyetértés* köztünk, ami az érdemi *vitát megnehezíti*. Mindazonáltal érdemes bemutatni, hogy az egyébként ténylegesen igazolhatónak és védhetőnek tűnő érvelési eredményük – az alkotmánymódosítok felülvizsgálata a koherens értelmezés érvre (*Gárdos-Orosz*), vagy az alkotmány egységének elvére (*Fröhlich*) hivatkozással – miért *kritizálható mégis* alkotmányelméleti szempontból a vitatható kiindulópont miatt.[242]

4.1.2. *Gárdos-Orosz Fruzsina* – a 12/2013. (V. 24.) AB határozatból kiindulva[243] – megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság „nyitva hagyott egy kiskaput", ami – a „koherens értelmezés" követelményét továbbgondolva – véleménye szerint „elvezethet akár egy olyan megoldáshoz, amely lehetővé teszi az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát, és olyan értelmezéshez vezet, amely lényegben kiüresíti az alkotmányellenes alkotmányos norma tartalmát egy adott esetben." […] Ha olyan alkotmányelemeket fogad el az alkotmányozó, amelyek látszólag megbontják az Alaptörvény egységét […] az alkotmányossági vizsgálatnak egy megalapozott eljárás során megfelelő, nyilvánosan igazolható indokolással igazoltan el kell eldöntenie azt, hogy az előtte lévő ügyben melyik értelmezés, konfliktus esetében melyik alkotmányos rendelkezés érvényesülése, melyik háttérbe szorítása mellett, milyen értelmezés fogja az Alaptörvény valódi tartalmát képezni."[244] „Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások megsemmisítésével lenne egyenértékű a hatása annak, ha az alkotmánybíróság kimondaná, hogy az alkotmány »koherens értelmezésére« tekintettel egy új rendelkezés nem alkalmazható egy adott esetben."[245]

Ehhez hasonló[246] következtetésre jut *Fröhlich Johanna* is, aki az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatának céljából és indokából indul ki, és elérkezik az *alkotmány egységességének* elvéhez, amely alapján az alkotmányon belüli ellentmondásokat úgy kell értelmezéssel az optimális mértékig összecsiszolni, hogy a kollízióban álló rendelkezések egyike se üresedjen ki. Szerző *Gárdos-Oroszhoz* hasonló igénnyel lép fel, amikor a módosításoktól azt követeli meg, hogy azok igazolása megfelelő legyen és illeszkedjen meglévő igazolási rendszerbe.[247] Szerinte, ha „az alkotmányba egy alkotmánymódosítás olyan rendelkezést vezet be, amely az alkotmány szövege talaján létező igazolási rendszerbe nem tud beilleszkedni, az nem képes az alkotmány részévé válni. [...] Az itt ismertetett koncepció nem viseli magán a hagyományos örökkévalósági klauzulák jegyeit,

---

[241] Gárdos-Orosz: i.m. 169., 178. o.,

[242] Megemlíthető még Petrétei „alkotmányosság" érve, de vele osztozok az azonos kiindulóponton. Másrészt Petrétei pusztán elméleti alapon értelmezte az problémát, nem vonatkoztatta a magyar alkotmányjogra.

[243] L. bővebben az ötödik fejezet III. 1. pontjában.

[244] Gárdos-Orosz: i.m. 181. o.

[245] Gárdos-Orosz: i.m. 184. o.

[246] E két álláspont lényegében egyezik az általunk a „Túl az alkotmányon…" írásban javasolt – érdemben azonban nem részletezett és körül nem járt – egyik megoldással. Több lehetőséget vázoltunk fel: a testület i) értelmezéssel oldja fel a helyzetet; ii) előzetes normakontrollban semmisít meg, de ekkor az alkotmányosságról – indítványozási joga miatt – lényegében az államfő döntene, ami nem tűnik megfelelő megoldásnak; iii) jelzi azt a helyzetet, hogyha a szöveg tényleges megváltoztatása nélkül nem lehet feloldani az alapelv és a konkrét alkotmányi szabály között feszülő ellentmondást; *iv) az alapelvvel ellentétes konkrét rendelkezést nem alkalmazza, a törvényeket viszont, amik ezen a konkrét rendelkezésen alapulnak, az alapelvre tekintettel megsemmisíti*.

[247] Fröhlich: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége… 196., 204., 206. o.

nincs egy konkrét érték vagy alkotmányi rendelkezés."[248] Fröhlich e megoldást akkor javasolja, ha nincsen kifejezett örökkévalósági klauzula, és más jellegű egyensúly nincsen, vagy nem működik.[249]

4.1.3. *Gárdos-Orosz érvelésének* egyik *alapja* az, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom *nem különböztethető meg* elméleti alapon sem, illetve „[a]z alkotmányozó hatalom nem élvez teljes mentességet, továbbá nem független a konstituált államtól és jogtól sem".[250] Előbbivel kapcsolatban *értelmezési gondot okoz* az a következtetése, miszerint: ha az alkotmánybíráskodást végző szerv értelmezésével nem elégedett az alkotmányozó hatalom, akkor alkotmánymódosítással megváltoztathatja az alkotmányba foglalt normát.[251] Ez ellenkezik azzal az általában elfogadott állásponttal, miszerint az alkotmányozó hatalom egyetlen célja az alkotmány megalkotása, vagyis nem létezhet permanensen megnyilvánuló alkotmányozás,[252] ami viszont *Gárdos-Orosz* elképzeléséből következne. *Az alkotmányozó hatalom kötöttségével összefüggésben* a *Colón-Ríos* által javasolt szuperkonstitucionalista modellel kapcsolatos[253] – és a 12/2013. (V. 24.) AB határozatot[254] is érintő – kritikához érünk el: nem világos, hogy ha valóban az alkotmányozó hatalom nyilvánul meg, milyen, ki által konstituált (alkotmány)bíróságnak lehetne az alapelvek létéről vagy nem létéről döntenie.
Szerző érvelésének másik sajátossága a *nézőpontja*, ami nem tisztán alkotmányjogi, hanem inkább jogelméleti, így megállapításai a tisztán alkotmányjogi megközelítés számára zavarosnak tűnhetnek. Így alkotmányjogi értelemben – és alkotmányjogi intézmények gyakorlati megvalósulását értelmezve – *nehezen érthető* az a megfontolása, miszerint „nem feltétlenül kap minden alkotmányos rendelkezés alkotmányos rangot normatív szempontból akkor, ha jogi szférába tartozó érvelési, igazolási elvek mentén gondolkodunk, és nem fogadjuk el a politikai mechanizmusok többségi akaraton, hatalmon alapuló döntéselvűségét (decizionalizmus)".[255] Ha ugyanis a módosítást elfogadták, akkor az beépül a módosított jogi normába, azaz annak részévé válik, normatívnak minősül, és ha alkotmányról van szó, alkotmányi rangja van.

4.1.4. *Ha viszont csak alkotmánymódosító hatalmat értünk Gárdos-Orosz Fruzsina* alkotmányozó hatalma alatt, akkor a megoldása, miszerint az alkotmánybíróság a nemzetközi és uniós kötelezettségvállalásokra figyelemmel és a „koherens értelmezés" követelményére hivatkozva felülvizsálhatja az ebben ütköző alkotmánymódosításokat, elfogadható és védhető álláspontnak tűnik. *Gárdos-Orosz által javasolt és Fröhlich által beleértett jogkövetkezmény,*

[248] Fröhlich: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége… 208. o.
[249] Uo.
[250] Gárdos-Orosz: i.m. 170., 174. o.
[251] Gárdos-Orosz: i.m. 174. o.
[252] L. Csink – Fröhlich: … az alkotmányjogon innen. 67. o.
[253] A szuperkonsitucionalista megközelítésben még az alkotmányozó hatalmat is kötnek bizonyos alapelvek és értékek. E kötöttség jogi értelemben értendő, azaz bíróság előtt kikényszeríthető. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014. 163-167. o. L. a harmadik fejezetet.
[254] „Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül." 12/2013. (V. 24.) AB határozat, ABH 2013. 390., 401-402. [48]. Ezek az értékek tehát jogilag nemcsak a jogalkotó, hanem az alkotmányozó hatalmat is kötik.
[255] Gárdos-Orosz: i.m. 170. o.

miszerint az alkotmányellenesnek minősített norma konkrét esetben nem képezi majd az Alaptörvény tartalmát, de a testület kifejezetten nem semmisíti meg, jogbiztonsággal kapcsolatos *problémákat* okoz, és a következő kérdéseket vetheti fel. Ha nem képezi a tartalmát, akkor annak nem is válik pozitív jogilag a részévé? Ilyenkor előfordulhat, hogy egyszer egyik, máskor másik szabályt alkalmazzák (mivel ha elfogadták a módosítást, annak valamilyen jogforrásban léteznie kell, ha nem is abban, aminek a módosítására létrehozták, hanem a módosító szabályban)? Ha viszont a módosított részévé válik, akkor mégis azt, vagyis az új, módosított szabályt kell alkalmazni, mivel a másik, amibe ütközik (ha szövegcserélésről van szó) már nem létezik, mivel módosult. Vagy ez nem következik be, és akkor egyszerre létezik az alkotmányi szöveg és a módosítás, ami egymás mellett él, és konkrét esetben döntenek az alkalmazhatóságáról? Ha így van, akkor előfordulhat, hogy egyik konkrét esetben az egyik, a másikban a másik szabályt alkalmazzák? Vagy az egyik szabály konkrét esetben való alkalmazhatósága esetleg a másiknak az erga omnes alkalmazhatatlanságát vonja maga után, mint következményi hatást? Ha igen, akkor nem egyszerűbb lenne a megsemmisítést kimondani?

4.2. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata elleni érvek

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata melletti érveket *Szente Zoltán* összegezte, és lényegében azon az alapon érvelt ellenük, hogy a felülvizsgálat következtében történő megsemmisítés dogmatikai problémákat okoz, nem igazolható a magyar alkotmányos rendszerben, illetve nem biztos, hogy maga a felülvizsgálat egyáltalán lehetséges-e.[256] Főbb érvei a jog-összehasonlítással, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom mibenlétével (elkülönült kezelésük nem oldható meg), az implicit örökkévalósági klauzulák meghatározásával, illetve azzal kapcsolatosak, hogy a bírósági felülvizsgálat erre irányuló hatásköri meghatározás hiányában nem lehetséges.[257] Mivel a harmadik fejezetben részletesen foglalkoztam érveivel és azok cáfolatával,[258] most csak – röviden összegezve megállapításait – két témát emelnék ki: i) Az *alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közötti különbséggel kapcsolatban* Szente Zoltán szerint „elvileg elég lenne azt mondani, hogy Magyarországon a hatályos alkotmányjog nem ismeri el ezt a fajta megkülönböztetést, mivel az Alaptörvény szerint mind az Alaptörvény elfogadása, mind pedig módosítása ugyanannak az alkotmányozó hatalomnak az akaratnyilvánítása – azokat egyaránt az Országgyűlés fogadja el alkotmányozói minőségében, azonos eljárási szabályok mellett.[259]” Az Alaptörvény szerintem e megkülönböztetést megteszi, mint ahogyan azt fentebb ki is fejtettem.[260] ii) A *felülvizsgálattal szembeni érv* úgy hangzik, hogyha nincsen kifejezetten ilyen hatáskör rögzítve az alkotmányban, akkor az azt kiolvasztó, aktivista alkotmánybírósági magatartás „nyilvánvalóan törvénysértő” alkotmánymódosítást jelentene, az alkotmány identitását változtatná meg, alkotmányozó hatalmat adna egy nem választott, ellenőrizhetetlen szerv számára.[261] Azt gondolom azonban, hogy a hatásköri aktivizmussal kapcsolatban az alapvető kérdés annak eldöntése, hogy az belefér-e az alkotmányértelmezés vagy az alkotmánykonkretizálás kereteibe, vagy pedig nem, és ezzel az alkotmányjogi probléma megoldható-e, illetve az alkotmánybíróság el tudja-e látni feladatát az alkotmány vagy az alkotmányos rend védelmét. Ettől az alkotmánybíróság nem válik semmilyen más hatalommá: nem alkotmányoz, és az alkotmányt nem is módosítja, ahogyan azt a politikai hatalom teheti,

[256] Szente: i.m. 210. o.
[257] Ezekről az érvekről l. bővebben Drinóczi: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban.
[258] L. a harmadik fejezet II. 1.2.2. pontját.
[259] Alaptörvény S) cikk (1)-(3) bek.
[260] Szerző alkotmányelméleti érveit a harmadik fejezetben cáfolom.
[261] Szente: i.m. 238., 239. o.

hanem azt – a fennálló alkotmányi keretek között – értelmezi vagy konkretizálja.[262] Természetesen felmerül a többségellenesség érve, de ez a vita alapvetően az alkotmánybíráskodás európai modellje bevezetése, szükségessége, és kialakulása után – illetve működése közben – már nem e létezés és működés igazolásának a vitája. Nem állítom azt, hogy az ilyen hatásköri aktivizmus mindenre gyógyírt jelent, vagy hogy alkalmazása nem vet fel kérdéseket. Azt viszont igen, hogy konkrét esetben történő használata (2010, visszamenőleges adóztatás) alkotmányelméleti szempontból igazolható lett volna.[263]

4.3. Összegzés

Fröhlich Johanna és *Gárdos-Orosz Fruzsina* felfogásával kapcsolatban következtetésként elmondható, hogy az alkotmányozó és alkotmánymódosító *hatalom el nem választása több problémát okoz*, mivel védhető érveket gyengít meg, és a jogbiztonság szempontjából helyesebbnek tűnik a megsemmisítés, mint a nem alkalmazhatóság jogkövetkezményének a kimondása. Ez nem változtat az érvelés fókuszán, azaz azon, hogy a *koherens értelmezés* követelményére vagy az *Alaptörvény egységére* hivatkozva felül lehessen vizsgálni az Alaptörvénybe ütköző módosításokat.
Megállapítható, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálata melletti érveket cáfoló megállapítások maguk is cáfolhatóak. *Szente Zoltán* által felsorolt érvek, illetve *Fröhlich Johanna* és *Gárdos-Orosz Fruzsina* itt tárgyalt érvei mind összefüggenek egymással, ugyanis a témáról nem lehet úgy beszélni, hogy ne legyen alkotmányfogalmunk, ne gondolnánk valamit az alkotmányértelmezésről és az alkotmánybíróság szerepéről. A „melletti" és „elleni" álláspontok közötti alapvető különbség az alkotmányozó és az alkotmányozó hatalom közti különbségtétel, vagy annak tagadása. Láthatóvá vált azonban az, hogy a *különbség el nem ismerése további alkotmánytani inkonzisztenciákhoz vezet*.

5. Megoldás: alkotmányos párbeszéd a szignalizációs alkotmányvédelem eszközével?

5.1. A szignalizációs alkotmányvédelem megnyilvánulás formái és elméleti alapja

5.1.1. *Holló András* a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában összegzi a szignalizációs alkotmányvédelem *megnyilvánulási formáit*, amelyek értékelésében a következők: i) alkotmánybírósági eljárás keretében tapasztalt, kisebb súlyú alkotmányossági problémák *jelzése az „Alkotmánybíróság megjegyzi"*[264] formula keretében, ii) a határozat indokolásában (tehát nem a rendelkező részben) megfogalmazott *alkotmányos követelmények*,[265] iii) az Alkotmánybíróság *hatáskörén túlmutató*, az alkotmánnyal, annak

[262] Ennek oka, hogy az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság.
[263] Természetesen – mint ahogyan azt már említettem – egyéb megfontolások is szerepet játszhattak, pl. az Alkotmánybíróság mint testület megmaradása az alkotmányozás eredményeként.
[264] 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997. 397., 408.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999. 52., 63.; 35/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007. 421. 424-425.; 43/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010. 308., 310. Véleményem szerint az OVB határozatainak felülvizsgálata során tett „megjegyzések" nem ebbe a kategóriába tartoznak, mivel az Alkotmánybíróság ezekben az esetekben nem jelzett semmit a törvényhozónak, hanem magyarázott.
[265] Látható, hogy az i)-ii) pontban foglaltak a jogalkotó hatalmat érintik, míg a iii) pontban foglalt utal az alkotmányozó hatalomra (amiben az Alkotmánybíróság beleérti az alkotmánymódosító hatalmat is). A jogalkotó hatalommal kapcsolatban [i) pont] az egyik konkrét esetben arra figyelmeztet az Alkotmánybíróság, hogy adott hatásköre megszüntetése felvetheti valamely más eszköz – jogbiztonság érdekében történő – alkalmazásának szükségességét (a támadott jogszabály végrehajtásának felfüggesztését); hozzáteszi azonban azt is, hogy a cél már meglévő eszközzel is elérhető (hatályba léptető rendelkezés hatályon kívül helyezése). A másikban jelenik meg az a jelzés, amely valóban alkotmányos probléma jelzésére vonatkozik: a testület meghatározta, hogy az alkotmányos követelmény a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség javítása esetén mit jelentene, illetve pontosabban: azt mi nem elégítené ki. L.: 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995. 369., 373-374.;

tartalmával kapcsolatos alkotmánybírósági álláspontoknak, a határozatok indokolásában való *megfogalmazása*. *Holló András* az alkotmányozó hatalommal kapcsolatban (amelybe az alkotmánymódosító hatalmat is beleérti) kifejti, hogy „a »szignalizációs« alkotmányvédelem is része az általános alkotmányvédelmi szerepkörnek". „A szignalizációs alkotmányvédelem az Alkotmánybíróság normatív hatáskörén túli figyelemfelhívás az alkotmányozó hatalom számára, az Alkotmányban szereplő ténylegesen fennálló, illetőleg ilyen veszélyt magába foglaló »alkotmányossági deficit« jelzésére. Ez tartalmilag – az eddigi gyakorlatra alapítva – az alkotmányossági szint védelmét, illetőleg az alkotmányi normák koherencia-hiányának jelzését jelentette."[266]

Holló András erre az indokolására *utalt vissza* a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában is. „Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény legfőbb védelmezője szerepéből, az Alaptörvényben kifejezetten kiemelt feladatából következik az alkotmányozó hatalom irányában egy erőteljesebb »szignalizációs alkotmányvédelem« [lásd a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásomat], s ezt nevezhetjük passzív alkotmányvédelemnek, mert jogkövetkezmény nélküli: kifejezetten az alkotmányozó hatalom felé – nem fölé! – megnyilvánuló felszólalás, mindez az Alaptörvény egységének belső koherenciájának, zártságának védelme érdekében. Ez azt jelenti, hogy az Alaptörvényt érintő módosítás esetében a módosító törvény nem sérthet más alaptörvényi rendelkezést. Indokolásbeli, ez ideig hatástalan szignalizáció helyett, feltehetően hatékonyabb lenne a rendelkező részben kifejezésre juttatott alkotmánybírósági álláspont, természetesen kizárólag megállapítás formájában. Álláspontom szerint, ha az Alkotmánybíróság által alkotmánysértőnek minősített és megsemmisített törvényi rendelkezést az alkotmányozó – utólag – alkotmányi szintre emel, s beilleszti az Alaptörvénybe, a beillesztett rendelkezés mindaddig alkotmánysértő marad [utalok a 166/2011. (XII. 2.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjára!], amíg az az alaptörvényi rendelkezés változatlan, amelyre az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítását alapozta. Az Alkotmánybíróság legfőbb őr szerepéből következik az az alkotmányos felelőssége, hogy nemcsak az alkotmányosság, de az alkotmányosságba vetett hit védelmezőjeként is »tükröt tartson« az alkotmányozó hatalom elé. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem alkotmányozó hatalom, nem áll az alkotmányozó hatalom fölött, az alkotmányossági deficitet bemutató, meghatározó jelzéseinek megállapításainak elfogadása, vagy elvetése már az alkotmányozó hatalom felelőssége."[267]

Lenkovics Barnabás alkotmánybíró a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az Ár. megsemmisítése helyett azt látta volna helyesnek, ha „alkotmányossági aggályait és egyes új és szokatlan jogi megoldások veszélyeit az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom felé – akár rendelkező részi kiemelésben is –" jelezte volna. „Ugyanakkor eddig sem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálathoz (és adott esetben a jogszabály megsemmisítéséhez) mint »kemény« azaz hatalmi jellegű hatásköréhez képest »puhább« megoldást választva jelezze az alkotmányozó hatalom felé az alkotmányon belüli ellentmondást (»szignalizációs hatáskör«), sőt akár annak alkotmányos feloldási módját is. Ez a szignalizációs hatáskör az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 26. tézisében és a 24. cikk (1) bekezdésében együttes értelmezéssel kiolvasható. Jogállamban a hatalmi ágak elválasztása nem azt jelenti, hogy szemben állnak

---

27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197., 205.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999. 25., 39.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003. 488., 498.

[266] „[A]z Alkotmánybíróság az Alkotmány szintjére tartozónak minősítette valamennyi hatáskörének Alkotmányba emelését [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997., 397., 403.]; illetőleg a Kormány és a miniszterelnöki státuszt meghatározó normákat [55/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004. 788., 793.]." Holló Andrásnak a 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása, ABH 2011. 290., 329.

[267] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012. 347., 413-414. [158]-[160].

egymással, különösen nem azt, hogy egymás tevékenységét akadályozva, lerontva működhetnek, hanem éppen a demokratikus jogállam és az alkotmányosság megvalósulása és kiteljesedése érdekében – tiszteletben tartva egymás hatáskörét – kötelesek együttműködni is. Egyetlen hatalmi ág sem helyezkedhet azonban az alkotmányozó hatalom fölé. Így az Alkotmánybíróság sem gyakorolhat sem közvetlen, sem pedig bármely közvetett módon alkotmányozó hatalmat."[268]

5.2. Az elméleti alapok alkotmánytani kritikája

5.2.1. *Holló érvelését követve tehát* az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom közötti alkotmányos párbeszéd alkalmas eszköznek minősülne akkor, amikor az alkotmánymódosító (Holló értelmezésében: alkotmányozó) hatalom már megállapítottan alkotmányellenes rendelkezést kíván az alkotmányba iktatni. Ebben az esetben azonban – ha elfogadnánk, hogy alkotmányozó hatalomról van szó – *felmerül a kérdés*: hogyan maradhatna az alkotmányozó hatalom aktusa alkotmánysértő (akkor, ha nem változik az a rendelkezés, amelybe az alkotmánybíróság szerint a később alkotmányba iktatott szabály ütközött)? Ha az alkotmányba beillesztett új szabály alkotmányellenes maradna, akkor az alkotmányozó hatalom nem lehetne a legfőbb hatalom, amely új minőséget, új alkotmányt hoz létre. Ha viszont eredeti hatalom, és létrehozhat új alkotmányt, akkor az új szabály nem minősülhetne alkotmányellenesnek. Alkotmányelméleti szempontból az alkotmányos párbeszéd – ha eredményes – csakis az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíróság között jöhet létre, máskülönben nem érvényesülnek az alkotmányozó hatalom jellemzői.

5.2.2. *Lenkovics megállapítását*, miszerint a szignalizációs hatáskört ki lehet olvasni a Hitvallásból és a 24. cikkből, okkal lehet *kritizálni*. A Hitvallás hivatkozott szövege: „Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk." A 24. cikk (1) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve". Ezek egybevetéséből nem következik semmilyen hatásköri szabály, ugyanis a Hitvallás hivatkozott része egyfajta politikai krédó, amelynek az alanya a magyar polgár, aki azt vállalja, hogy az ország rendjét a nemzet együttműködésére alapítja. A nemzet együttműködése – a Nemzeti együttműködési nyilatkozatnak a 2010-es kormányprogramban, illetve később a politikai nyilatkozatban[269] történő elfogadása óta – kifejezetten politikai kategória, és nem jelentheti az állami, alkotmányos szervek együttműködését, mivel a „nemzet együttműködése" nem azonos az állami szervek egymást ellenőrző és korlátozó – egyébként az Alaptörvény C) cikkéből következő – feladatával. Egyrészt azért, mert a nemzet – amelynek ugyan több értelmezési lehetősége is van – semmilyen kategóriájában nem jelenthet állami vagy alkotmányos szervet. Másrészt, mert a nyilatkozatban egyének, az Országgyűlés képviselői szólnak egyénekhez, a magyarokhoz. Harmadrészt, mert az együttműködés szó kevesebb a hatalmi ágak elválasztása eszméjében rejlő kölcsönös ellenőrzés és a hatáskörök tiszteletben tartó együttműködéshez képest, és a szó nyelvtani értelmezésben csak ez utóbbit foglalja magában. Az a megállapítás is vitatható, jóllehet részben igaz, hogy „[j]ogállamban a hatalmi ágak elválasztása nem azt jelenti, hogy szemben állnak egymással, különösen nem azt, hogy egymás tevékenységét akadályozva, lerontva működhetnek, hanem éppen a demokratikus jogállam és az alkotmányosság megvalósulása és kiteljesedése érdekében – tiszteletben tartva egymás hatáskörét – kötelesek együttműködni is." A jogállamban a hatalommegosztás – hatásköri szabályként, racionalizáló elvként – azt jelenti, hogy a „közhatalom gyakorlói az alkotmányos keretek között

[268] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012. 347., 431. [228]-[231].

[269] Az Országgyűlés 1/2010. (VI. 16.) Ogy politikai nyilatkozata a Nemzeti Együttműködésről. A politikai nyilatkozat az Országgyűlés önálló döntését igénylő – törvényjavaslattól vagy határozati javaslattól eltérő formában elfogadott – politikai kérdésben történő állásfoglalása, és semmilyen jogforrási jellege nincs.

dc_1051_15

ténylegesen is képesek egymást fékezni és ellensúlyozni".[270] Ezzel azonos jelentőségű az együttműködési kötelezettség is, ami az egymást iránti bizalomban is megnyilvánul.[271] Az alkotmányos demokráciában nem lehet e két tevékenységet (együttműködést és korlátozást) egymástól elválasztani, vagy az egyiknek a másiknál nagyobb jelentőséget tulajdonítani. Az egyes konstituált hatalmak ugyanis egymást lerontva is tevékenykednek, máskülönben nem tudnák a hatáskörüket megfelelően gyakorolni: az alkotmánybíróság például megsemmisíti az alkotmányellenes jogszabályokat, mert ez az alkotmányban meghatározott feladata. Ezt tőle elvitatni ellentétes lenne az alkotmányossággal és a hatalmai ágak elválasztása elvével. Mivel *Lenkovics* alkotmánybíró a különvéleményében a fentebb kifogásolt megállapítást az alkotmánymódosító (az ő értelmezésében: alkotmányozó) hatalommal kapcsolatban tette, ugyanahhoz a problémához érkezünk el, mint Holló alkotmánybíró véleménye esetében.

5.3. Következtetés: a szignalizációs alkotmányvédelem mint alkotmányos párbeszéd?

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 – ahogyan arról a harmadik fejezetben írtam[272] – *alkotmányos párbeszédbe bocsátkozhat* az alkotmánymódosító hatalommal. E párbeszédben tehát „jelezhet", „rámutathat" arra, hogy adott alkotmánymódosítás miért és hogyan ütközik az „az alkotmányosságba vetett hitbe",[273] esetleg bemutathatja, hogy milyen alkotmányos követelmények alkalmazhatóak, csakúgy, mint ahogyan azt a jogalkotó hatalommal való párbeszédben teszi.[274] Az *alkotmánymódosító hatalom* – mivel konstituált hatalomként egy szinten áll az alkotmánybírósággal – *nem kötelezett* a testület ilyen *megfogalmazásait magáévá tenni*, a párbeszédnek ugyanis pont az a lényege, hogy nem ró kötelezettséget egyik félre sem. Ebből két, egymással összefüggő *következtetés* adódna: az egyik rákérdezne a párbeszéd hatékonyságára, a másik pedig felvetné, hogy amennyiben az alkotmánybíróság így járna el, az nem vetne-e fel párhuzamot a puha alkotmányossági felülvizsgálattal kapcsolatban,[275] és ha igen, akkor az ottani tapasztalatoknak milyen alkalmazási lehetőségei lehetnek.

A *hatékonysággal kapcsolatban* már megállapításra került a harmadik fejezetben, hogy az alkotmányos párbeszéd akkor működik, ha a felek ugyanolyan keretek között folytatják a párbeszédet: az alkotmányos demokráciában. Ha ez a feltétel nem adott, akkor az alkotmányos párbeszéd érdemben nem tud megvalósulni. A *puha felülvizsgálati rendszerek* bíróságainak és az erős modell alkotmánybíróságainak 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. Utóbbi államokban azonban nemcsak a bírák feladatai, az alapjogokat védő rendelkezések jogforrási jellege, hanem más tényezők is eltérőek az erős felülvizsgálati modellt alkalmazó államokhoz képest. Néhány esetben nem ugyanolyan alkotmányfelfogásról van szó, a politikai döntéshozóval szemben a politikai és a jogi kultúrában erősebb módon és másként megjelenő fékek és ellensúlyok mutatkoznak meg, eltérő a politikai és a jogi kultúra.

---

[270] Csink: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. 24. o.
[271] L. Csink: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. 27. o.
[272] L. a harmadik fejezetet.
[273] Holló András alkotmánybírónak a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. L. fentebb. Az alkotmányosság mint mérce megjelenik Petrétei „Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság" című írásában (65. o.) és Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményében (1260/B/1997., ABH 1998. 816., 822.) is.
[274] Az alkotmányos párbeszéd egyéb lehetőségét l. a tizedik fejezetben.
[275] L. a harmadik fejezetet.

dc_1051_15

Összességében – nemcsak elméletben, de a magyar alkotmányjogban is irányadóként – megállapítható, hogy *bár lehet hasonlóság* a puha felülvizsgálati és az erős felülvizsgálati rendszerben az interakcióban álló hatalmi tényezők között, a puha rendszer eszközeinek – mint pl. a jelzésben megnyilvánuló alkotmányos párbeszéd – a *kizárólagos alkalmazása* – a fentebb említett tényezők miatt – *nem tűnik* megfelelőnek és elegendőnek, illetve a Magyarországon kialakított alkotmányos rendszerbe illeszkedőnek.[276]

III. Összegzés

1. Ebben a fejezetben azt mutattam be, hogy mi indított (szerzőtársaimmal együtt) arra, hogy megírjuk az alkotmányellenes alkotmánymódosítás léte és az ellene való fellépés szükségessége mellett érvelő írásunkat, illetve a megfontolásainkkal szemben akkor és most milyen érvek hozhatóak fel. 2010-től kezdve *érdekes folyamatnak* lehettünk tanúi: az alkotmányellenes alkotmánymódosítás elleni *fellépés* lehetősége egyre *népszerűbb lett*, az vélemények változtak, a szakirodalomban egyre több elképzelés született, az Alkotmánybíróság is kész volt az addigi elutasító gyakorlatán alakítani. Úgy tűnik, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kimondása elméleti lehetőségének vetett véget az alkotmánymódosító hatalom akkor, amikor kifejezetten lehetővé tette az Alaptörvény módosításának formai szempontú vizsgálatát. Ez azonban nem feltétlenül igaz, mert az *Alaptörvény értelmezése további lehetőségeket* is rejt: az S) cikk és egyéb releváns cikkek együttes értelmezése, illetve az Alaptörvény identitása egyrészt formai, eljárási, másrészt tartalmi előkérdésként (jogállami alkotmány-e az Alaptörvény vagy nem) jelenik meg. *Amennyiben az Alaptörvény jogállami tartalmú*, az azt felszámolni szándékozó módosításokkal szemben hivatkozni lehet az Alaptörvény – eddig közelebbről fel nem tárt, de mindenképpen demokratikus jogállami tartalmat hordozó – identitására, az alkotmányosság elvére, illetve a koherencia elvére. *Az alkotmányellenes alkotmánymódosítással okozott probléma feloldására több megoldás* kínálkozik. A *megsemmisítésen* kívül azonban *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. *Ha a két hatalmat azonosítjuk*, akkor feloldhatatlan alkotmánytani problémához jutunk: az alkotmányozó hatalom jogi értelemben vett előzetes korlátozásához. A magyar *Alkotmánybíróság* által alkalmazott *szignalizáció* a valódi alkotmányos párbeszéd *egyik eszköze* lehet a testület és az alkotmánymódosító hatalom között, *de csak akkor válhat hatékonnyá*, ha az alkotmányos demokrácia keretei között működnek: az alkotmánymódosítások nem szisztematikusak, nem az alkotmányellenes rendelkezések alkotmányosítására – így a felülvizsgálat alóli kivételükre – szolgálnak, vagyis ezzel a politikai döntéshozó nem él vissza. *Ha a politikai döntéshozó a hatalmával visszaél, akkor e helyzetre a párbeszéd-elmélet nem tud megoldást nyújtani*. Az alkotmányos párbeszéd vagy azért nem működik, mert a felek nincsenek megfelelően bevonva az alkotmányi tartalomról való döntésbe, vagy azért nem, mert az alkotmány nem demokratikus tartalmú, illetve az alkotmányos demokrácia értéktartalmú elemeit az alkotmánybíráskodás nem tudja érvényesíteni.

2. Ha az alkotmánymódosító hatalom és az magyar Alkotmánybíróság közötti interakciót párbeszédként fogjuk fel – amit az alapoz meg, hogy a testület döntéseire az alkotmánymódosító hatalom reagált, és új alkotmányi keretet határozott meg, amellyel

[276] Bővebben l. Colón-Riós: i.m.

kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak is volt mit mondania –, akkor a következőt tapasztaljuk az elmúlt négy évben, vagyis a párbeszéd a *következő hatással* járt. A köztük lévő egyensúlyi kapcsolat *megbomlott*, a hatalommegosztás tényleges megvalósulása sérült, az alkotmánymódosító hatalom az *alkotmány tartalmát* olyan irányba tolta el, amely alkalmas lehet arra, hogy az állam alkotmányos demokrácia jellegét *megkérdőjelezzük*. A vitatott alkotmányi szabályok jelentéstartamáról folyó ilyen fajta párbeszéd akkor eredményes, ha annak kereteként az alkotmányos demokrácia fennmarad, és az nem változik valamifajta *hibrid modellé*. Utóbbi *esetében ugyanis* az alkotmányos párbeszédben részt vevő politikai hatalmat nem az alkotmányosság fenntartása, hanem a saját önös érdeke a hatalom – legális keretek közötti – megtartására mozgatja. Ekkor pedig hiába tesz bármit is az alkotmánybíróság – akár megsemmisítéssel, akár jelzéssel – az eredménytelen lesz, mivel az állami berendezkedés nem a jogállamiság, a hatalommegosztás, az alapjogok védelmét központba állító szabályozás koordinátarendszerében van. *Ilyen rendszerben az alkotmányos párbeszéd érdemben nem, pusztán* – a demokratikus értéktartalmakkal nem rendelkező formális értelemben felfogott jogállam egyéb jellemzői mellett – *formálisan alkalmazható,* ami következtében az nem lesz hatásos; a *hatalommegosztás egyensúlyában bekövetkezett probléma tehát* – az ilyen rendszerben – *az alkotmányos párbeszéddel nem oldható fel.*

dc_1051_15

10. fejezet – Racionális jogalkotás – a jogalkotás alkotmányossági vizsgálata

E fejezet az alkotmányos párbeszéd két, egymással összekapcsolódó témakörével foglalkozik: a konzultációval és a jogalkotási eljárás alkotmányossági felülvizsgálatának szükségességével, illetve újabb lehetőségeivel.[1] Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalma az alkotmányos demokráciában – éppen a minőségi jogalkotás biztosítása érdekében – igényli az *érintettek bevonását* a rájuk vonatkozó döntésekbe, illetve a *jogalkotási eljárási szabályok, eszközök, módszerek alkalmazásának kikényszerítését*. A megvalósulás foka azonban nagymértékben attól függ, hogy hogyan tekintünk a demokráciára, adott államban milyen a demokrácia foka, illetve az intézményi bizalom, amely megalapozhatja a megfelelő minőségű jogalkotásra vonatkozó szabályok megalkotását, azok betartását és betartatását, a több és valódi részvételt ezekben az eljárásokban. Ha a jogalkotásra párbeszédként tekintünk, akkor egyrészt azt látjuk, hogy *egyes államokban* a *jogalkotási eljárások finomhangolása* történik, azaz a főbb elvek és eljárási elemek (konzultáció, hatásvizsgálat) megvalósulni látszanak, míg másokban – jellemzően ott, ahol a demokrácia szintje csökken vagy még nem alakult ki megfelelően – ezeknek az alapvető elemeknek a hiánya, *nem megfelelő szabályozása és gyakorlata* alakul ki. Másrészt az is tapasztalható, hogy az *egyes bíróságok* (alkotmánybíróságok, legfelső bíróságok, nemzetközi és szupranacionális bíróságok) egyre inkább *érdeklődést mutatnak* a *jogalkotási eljárási szabályok, eszközök, módszerek, mechanizmusok alkalmazásának megfelelősége iránt*, amikor adott jogszabály érvényességéről, alkotmányosságáról döntenek. A fejezet azt is vizsgálja – a fentiekre alapozva – hogy mindez *hogyan valósul meg Magyarországon*, és hogy az *alkotmányos párbeszéd* – mint normatív módszer – *választ adhat-e a magyar jogalkotást érintő problémákra.* Az alkotmányos párbeszédet körülvevő környezet – mint ahogyan arra már utaltam a nyolcadik fejezetben – a visszaéléses alkotmányozással és a töredezett demokrácia fogalmával jellemezhető, amelyben az intézményi bizalom csökkenőben van. Az előbbi jelenséget a kilencedik fejezetben tárgyaltam, most a racionális jogalkotás és a demokrácia kapcsolatával összefüggésben az utóbbit vizsgálom.

I. Racionális jogalkotás és demokrácia

A konzultáció az alkotmányos párbeszédben a jogalkotó hatalom és a „nép” – vagyis az érintettek – közötti interakcióként, így pedig a racionális és tényeken alapuló jogalkotás egyik eszközeként növeli a jogszabály elfogadottságát, és elősegíti a megfelelő végrehajtását. Ez rendszerszinten beleszólást, participációt enged az egyénnek és más címzettnek abba az állami feladatellátásba, amely során az őt érintő döntések megszületnek. A konzultáció tehát az alkotmányos jogállam olyan eszköze, amely elősegíti a minőségi jogalkotás

[1] A fejezet az alábbi munkák átdolgozott és aktualizált változata: Tímea Drinóczi: Interpreting e-governance, e-democracy and e-lawmaking in the 21st century. In Jarosław Matwiejuk – Krzysztof Prokop (ed): Evolution of constitutionalism in the Visegrad Group Member States. Temida2, Białystok 2010. 39-51. o., Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz. 16-24. o., Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Hvg Orac, Budapest 2011. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. JURA 2013. 1. sz. 7-22. o., Drinóczi Tímea: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló. Kodifikáció 2014. 2. sz., Tímea Drinóczi: Concept of quality in legislation – revisited: matter of perspective and a general overview. Statute Law Review 2015, doi: 10.1093/slr/hmv008, Drinóczi Tímea: Az összehasonlító jogalkotástanról. Közjogi Szemle 2015. 1. sz. 19-31. o., 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., Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.

célkitűzéseinek elérését,[2] és végső soron több-demokráciát biztosít. A több-demokrácia lehetőségének felkínálása különösen az olyan államok esetében tűnik fontosnak, amelyeket a demokrácia-kutatások és új elméleti konstrukciók töredezett, formális vagy éppen posztdemokráciának neveznek, ahol az intézményi bizalom kisebb, a demokratikus politikai kultúra nem annyira fejlett, emiatt a részvétel is csekélyebb, és a konzultáció inkább teherként mintsem előnyként kezelt. Ezeknek az összefüggéseknek a bemutatása után a konzultációnak a nyugati alkotmányos demokráciákban és az Unióban való megvalósulásából következő trendjei felvázolása következik, majd ehhez képest vizsgálatra kerül a magyarországi szabályozása és gyakorlata. A magyar gyakorlat felveti a jogalkotási eljárás értékelése szükségességének igényét az alkotmányosságról való döntésben. Ebben egy *másfajta párbeszéd* jelenik meg, amely arra koncentrál, hogy a politikai döntéshozatal során – különösen az alapjogokat korlátozó jogalkotási folyamatban – a jogalkotó komolyan vette-e az eljárási követelményeket, így például a konzultációt, a hatásvizsgálatot, az érdemi vita követelményét stb. Vizsgálandó tehát, hogy ez megjelenik-e a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, és ha igen, hogyan, ha nem, miért nem.

1. Az állam szerepe és a jogalkotó feladata

1.1. Az állam szerepe[3] – figyelemmel arra, hogy az érett kapitalizmus korából átléptünk a tudásalapú gazdaság és társadalom korszakába[4] – a 21. századra, illetve e század elején alapvető változáson ment/megy keresztül.[5] Ez a változás azonban nem azt jelenti, hogy a szerepe csökkenne, hanem inkább ennek növekedésével,[6] illetve a funkciói megváltozásával jár.[7] A globális versenyben való helytállás[8] – a klasszikus állami feladatok[9] megmaradása mellett – *új állami feladatot is eredményez*, amely piactökéletesítő funkcióként jelentkezik. Ez magában foglalja az információs asszimetriák oldását, az állam erősödő koordinációs és ellenőrző funkcióját, illetve a versenypolitika és versenyszabályozás jelentősebb szerepét.[10]

---

[2] L. bővebben Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2010.

[3] Ezt l. még Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben, Jogtudományi Közlöny 2012. 10. sz.

[4] Világgazdasági Kutatóintézet: A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. A világpolitikai és világgazdasági erőterek változása 2015-2020-ig. Vitaanyag. Center for EU Enlargement Studies, 2007. január, 8.

[5] Világgazdasági Kutatóintézet: A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. 5. o. Simai Mihály szerint a hagyományos állam fogalmát több tényező is megkérdőjelezi: a nemzetközi viszonyok alakulása (globalizáció és a szétesés); a fragmentálódás és a kölcsönös függőségi viszonyok; illetve a civil társadalom és a politikai és gazdaság mikroszintje. Simai Mihály: A „láthatatlan kéz", az állam és a globalizáció, Köz-gazdaság 2006. 1. sz. 50.

[6] Ennek okai: a gyorsan változó világgazdasági követelményekhez való strukturális és intézményi alkalmazkodás; a nemzeti versenyképesség megőrzése és javítása, a globalizáció és a regionalizálódás kihívásaira adott megfelelő válasz igénye; a transznacionális társaságok tevékenységéből származó potenciális előnyök realizálása; illetve a hátrányok és veszélyek elkerülésének szükségessége. Szentes Tamás: Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában, Köz-gazdaság 2006. 1. sz. 17.

[7] Simai: i.m. 61. o., Kádár Béla: Állam és államigazgatás a globalizáció feltételrendszerében, Társadalom és Gazdaság 2009/1. 33. Ehhez kapcsolódhat az állami szuverenitás fogalmának az eddigitől eltérő értelmezése is. Erről l. 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 és a másidik fejezetet.

[8] E helytállás – Simai szerint – az egyik az államok jellegzetes 21. századi feladatköreiből. A többi: a társadalom működésének, rendjének, biztonságának biztosítása, a játékszabályok megállapítása; a jövedelmek megoszlásának, az elosztásnak, a közös kockázatvállalásnak (szociális viszonyok, katasztrófa-elhárítás) a befolyásolása; a gazdaság stabilizálása vagy a gazdasági fejlődés előmozdítása. Simai: i.m. 53-54.

[9] Pl. jogrendszer, védelem, szociális, kulturális, környezetvédelmi feladatok, jövedelmek elosztása. L. pl. Szentes: i.m. 31.

[10] Előtérbe kerül a fenntartható fejlődés (Állam Számvevőszék Kutató Intézete: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. 22. o.) követelményének való megfelelés is. „A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen szükségleteinek kielégítése mellett nem fosztja meg

Az államot tehát a gazdaságpolitika alakításában nem érdemes gátolni, mivel az *aktív gazdasági igazgatás elengedhetetlen*: egyrészt szükséges a koordinálás és a szabályozás, másrészt az államnak felelősséget kell vállalnia a közjóért, vagyis ebben a tekintetben a relatív jólétért. Az állami beavatkozás addig engedhető meg, addig *alkotmányos*, ameddig e cél, illetve a gazdasági szabadságjogok kibontakozása szolgálatában – vagy legalábbis azok nem szükségtelen/aránytalan korlátozásában – áll. A gazdaságpolitikának megvan a szabadsága – és ennek az állam feladatává is kell válnia – amely alapján kialakítja a gazdaság rendjét, és olyan feltételrendszert alkot, amely stabil rendszert hoz létre. A törvényhozónak meg kell adni azt a szabadságot, hogy az erők szabad játékát irányító intézkedésekkel korrigálja annak érdekében, hogy elérje az általa kívánatos gazdasági és szociális rendet, amely esetben politikai döntésről van szó. A törvényhozó alakítási szabadsága azonban a gyakorlatban egyáltalán *nem kötöttségektől mentesen* létezik, mivel azt az alkotmány szabályainak figyelembe vételével lehet csak alakítani és értelmezni. A gazdasági élet stabilitása önmagában természetesen nem fogható fel alkotmányos értékként. Ha viszont a kormányzati gazdaságpolitika a gazdasági jogalkotás révén teljesen szabadon – adott esetben az alkotmányi rendelkezés(ek) figyelembe vétele nélkül – belátása szerint alakítja a gazdasági élet feltételrendszerét, ez komoly – gazdasági[11] és alkotmányi[12] – instabilitáshoz vezet. Mivel tehát az alkotmányjog politikai karakterrel is rendelkezik,[13] *kérdésként merül fel*, hogy minden esetben jogos-e az (alkotmány)jog és (gazdaság)politika közti különbségre hivatkozni akkor, amikor a gazdaságpolitikai döntés alkotmányi rendelkezéseket (jogállam, jogbiztonság, alapjogok stb.) is érinthet. Többek között az erre adott válasz is meghatározza az Alkotmánybíróságnak a gazdaságpolitikai jellegű döntések – akár eljárási szempontú – alkotmányossági felülvizsgálatához való hozzáállását.

A minőségi/intelligens szabályozás követelményeinek megfelelő jogi normák alkotásával kapcsolatban a globális pénzügyi válság egyik tanulságára érdemes utalni: a pénzügyi piac kudarca nem piaci kudarc volt, hanem a sikertelen kormányzás látványos példája.[14] A *hatékony* és globálisan koordinált pénzügyi piaci *szabályozás* ugyanis elengedhetetlen; hiba lenne visszatérni az évtizedekkel ezelőtti túlszabályozott pénzügyi piacok modelljéhez.[15] Tehát nem „kevesebb piac, több állam" kell, hanem „kevesebb kormányzati költekezésre és jobban szabályozott piacokra" van szükség.[16] Mivel azonban a piac nem képes az önkorrekcióra, *állami ellenőrzésre és intelligens* (azaz pl. felesleges terhet nem kirovó),

---

a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől." Állam Számvevőszék Kutató Intézete: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. 22., 21. Fontos marad az állam korrigáló szerepe, amely kiegészül a világpiaci környezetben való helytállással, illetve azzal a feladattal, hogy a gazdasági fejlődést összhangba kell hozni a társadalmi felemelkedéssel (felzárkóztatás, esélyteremtés, társadalmi kohézió, szolidaritás fenntartása), valamint a tudományos munka és az innováció feltételeinek megteremtésével, a technológiai színvonal emelésével, a közlekedési, információs stb. hálózatok építésével. Vö. Simai: i.m. 61. Juhász Lilla Mária: Az állam szerepe a XXI. században. Pro Publico Bono Online, http://propublicobono.hu/pdf/Juh%C3%A1sz%20Lilla%202.pdf. 2011. 11.

[11] Pl. a jogbiztonság hiánya esetében a beruházások elmaradhatnak.

[12] Az alkotmány normativitása gyengül, kétségessé válik a jog érvényesíthetősége.

[13] Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.

[14] Vito Tanzi: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009. http://www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf 34. o.

[15] Tanzi: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. 34. o. Simai a globális szabályozó rendszer kialakítása mellett a globális munkanélküliségi válság kezelését is szükségesnek tartja. Simai Mihály: A jelenlegi világválság háttere, jellemzői és következményei, valamint a válság utáni időszakba való átmenet, Délkelet Európa – South-East Europe International Relations Quarterly Vol. 1. No. 3. (Autumn 2010/3 Ősz) 9. o.

[16] Vito Tanzi: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Ppt presentation at the ECB Public Finance Workshop, Frankfurt, 29 January, 2010. http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito_Tanzi.pdf?7b0eada44359fb12e66ac5ff040b6517

illetve *adekvát, hatékony és hatásos szabályozásra*, azaz minőségi jogalkotás koncepcióját szem előtt tartó, racionális jogalkotásra van szükség.[17] Az ilyen módon jobban és intelligensebben szabályozott piacok pedig lehetővé tehetik az állam olyan gazdasági szerepét, amely kevesebb közköltekezést és kevesebb adóztatást igényel, illetve valódi változást és fenntarthatóságot eredményezhet.[18]

1.2. A *jogalkotó államnak* tehát – a gazdaság területén is – vannak *kötöttségei*: az alkotmány, az alapjogok betartása, a minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelő jogalkotási tevékenység. A jogalkotónak a gazdaságpolitika alakítása során alkotmányi elvek és értékek között (versenyszabadság, alapjog érdekében történő beavatkozás) kell a megfelelő egyensúlyt megtalálnia. A jogalkotó tehát ebben az értelemben értékkötött: köti az az alkotmányi értékrend, ami keretet ad a társadalmi együttélésnek. A jogállamiság gazdaságra vonatkozó elvének fel kell ismernie a közgazdaságtan tapasztalatait, és arra kell törekednie, hogy a személyes és a gazdasági szabadság megvalósulhasson, vagyis szükségtelenül ne érje korlátozás. A jogállamiságból közvetlenül levezethető elvek közül a téma vonatkozásában az alábbiaknak van jelentősége: a jogalkalmazás (közigazgatás és bíráskodás) törvényességének alapelve, amely biztosítja a gazdasági alapjogok megfelelő gyakorlását; az egyenlőség általános elve garantálja a mindenki számára azonos elbánást, elbírálást és lehetőségeket; a jogbiztonság elve jelenik meg a bizonyosság és egyértelműség alapelveiben, illetve a hátrányos visszaható hatály tilalmában is. Azt is figyelembe kell venni, hogy vállalható gazdaságpolitikai célról van-e szó. A politikai döntésnek tehát tényeken alapulónak, racionálisnak, a tervezett cél (a relatív jólét) elérésére alkalmasnak kell lennie, továbbá szükségtelenül és aránytalanul nem korlátozhat alapjogot. Ez az elv nemcsak az egyént, hanem magát a versenyt is védi. A törvényhozónak továbbá „a téves prognózishoz joga" van, de a tévedés lehetőségét a megfelelő módszerekkel (konzultációk, előzetes hatásvizsgálatok, ideértve az adminisztratív terhekre és az alapjogokra vonatkozó hatások mérését is) csökkenteni lehet, a döntést ugyanezekkel az eszközökkel megalapozottabbá lehet tenni. Hasonló módszerek alkalmazhatóak a jogi normákban megjelenő gazdaságpolitikai döntések meghozatalakor is. Ez pedig összefüggésben áll a minőségi jogalkotással, ami megvalósítása politikai elkötelezettséget és a politikai döntéshozatal során racionalitást és önkorlátozást feltételez, illetve lehetővé teszi az érintettek érdemi bevonását.

2. Töredezett demokrácia, az intézményi bizalom alacsony foka, posztdemokrácia

A jogalkotás során végzett konzultáció erősíti a jogalkotás legitimációját, szakmaiságát, illetve nagyobb esélyt ad a jogkövető magatartásra, azaz erősíti a jogállam formai vagy eljárási, illetve materiális, azaz tartalmi feltételeit. Mindazonáltal, bár a jogállam elve ez utóbbi értelmében minden demokratikus társadalom inherens eleme, és a posztszocialista

[17] L. Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában.

[18] Tanzi hozzáteszi, hogy ha az ilyen stratégia politikailag nem vállalható, akkor az államoknak a pénzügyi hurrikánok valódi következményeivel kell szembenézniük. Tanzi: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Ppt presentation. Egyet lehet érteni Joseph E. Stiglitz megállapításával is, (Joseph E. Stiglitz: Towards a New Global Economic Compact. Principles for Addressing the Current Global Financial Crisis and Beyond, http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles_current_global_fcrisis.pdf vagy http://www.un.org/ga/president/63/interactive/gfc/joseph_p.pdf), aki szerint szükség van a fogyasztók védelmére, a (jog)biztonságot előtérbe helyező reformokra, átfogó és kikényszeríthető és kikényszerített szabályozásra. Hasonló szabályozási kultúrát sürget Sárközy is. Sárközy Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről, Mozgó Világ Online 2010 május, http://mozgovilag.com/?p=3415 7. Sárközy Tamás szerint továbbá az állam piacszabályozó és piacfelügyeleti szerepére, válság esetén pedig az állam válságfeloldó szerepére van szükség. Uo. 1. o.

dc_1051_15

államok új alkotmányainak része,[19] a *Velencei Bizottság* értékelése szerint a jog uralma helyett a „jog általi kormányzás" tűnik erősebbnek a *térségben*, ami *megakadályozza* a *jogállam elvének* átfogó kialakítását és *érvényesülését*, és a jog a hatalom eszközeként és nem olyan értékként jelenik meg, amelyet tiszteletben kell tartani.[20] Ez kapcsolatban lehet ezeknek az államoknak a demokrácia-felfogásával, ami miatt kialakulhatott az a vélemény, hogy a demokrácia – különösen a kelet-európai régióban – hanyatlik.[21] Több térségbeli államban megfigyelhető a különbség a formális és a materiális demokrácia között. Az új EU tagállamok a térségből a politikai és polgári szabadságjogok olyan szintjét alakították ki, mint nyugat európai társaik, de a politikai részvétel és politikai kultúra terén hátrébb maradtak, amely az elterjedt anómia és a demokratikus fejlődés gyengeségének eredménye.[22] Más államokkal együtt Magyarország a *Democracy Index 2011* alapján a „töredezett demokráciák" kategóriájába tartozik. Ezek olyan államok, ahol szabad és fair választás van, és még ha van is néhány probléma (pl. a média szabadságának a megsértése), az alapvető szabadságjogokat tiszteletben tartják. Van azonban néhány jelentősnek minősülő gyenge vonása a demokrácia más aspektusainak. Itt a kormányzás problémáira, az alulfejlett politikai kultúrára, illetve az alacsony szintű politikai részvételre lehet gondolni.[23] A *Democracy Index* felmérése szerint a demokrácia helyzetében 2011-ben a legnagyobb visszaesés a közép- és kelet-európai államokban történt;[24] 2010-ben Magyarország a 43. helyen állt a 165 vizsgált állam között, míg 2011-ben visszaesett a 49. helyre, és ott is maradt 2013-ban is, 2014-ben pedig tovább csúszott az 51. helyre.[25] A 2014-es felmérés azt mutatja, hogy 2006-hoz képest minden évben csökkent a demokrácia index, a politikai részvétel nagyon alacsony. A jelentésben a magyar fejlemények negatív trendként kerültek ismertetésre és értékelésre.[26]

A demokrácia és a politikai kultúra erőssége, fejlődése, fejlettsége vagy éppen hanyatlása, gyengesége kapcsolatban állhat az *intézményi bizalommal*, azaz az abban való hittel, hogy az intézmények nagy valószínűséggel a társadalmilag elvárt módon fognak cselekedni. Az intézményi bizalom legitimitást ad, ami a demokratikus politika feltétele.[27] *Boda Zsolt és Medve-Bálint Gergő* több politikatudományi munkára alapozva *összegzi*, hogy „[a] magasabb szintű intézményi bizalom és legitimitás növeli a kormányzattal vagy az állammal való

[19] A jogállam elvének megjelenése a régebben elfogadott államok alkotmányaiban ritka. Report on the rule of law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) CDL-AD(2011)003rev. 8. o.

[20] Report on the rule of law 5., 8. o.

[21] L. Economist Intelligence Unit, Democracy index 2011: Democracy under stress (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2011; http://tinyurl.com/bu8djnw), Economist Intelligence Unit, Democracy index 2010: Democracy in retreat - A report (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf) A demokratikus elvek magyarországi érvényesülése tekintetében l. a Velencei Bizottság véleményeit, http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&CID=17. L. Drinóczi: Concept of quality in legislation – revisited: matter of perspective and a general overview.

[22] Democracy index 2010. 9. o.

[23] Democracy index 2010, 32. o.

[24] Ágh Attila: Demokráciakutatás a politikai és a közpolitikai elemzés keresztútján: a demokráciák minősége és teljesítőképessége. Politikatudományi Szemle XXI/2. 65. o.

[25] L. Sanja Barić: Principles of Good governance and the Republic of Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challanges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012., Democracy index 2013 Democracy in limbo. A report from The Economist Intelligence Unit, The Economist Intelligence Unit Limited 2014. 11. o., 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 5. o.

[26] Democracy Index 2014. 11., 23. o.

[27] Boda Zsolt – Medve-Bálint Gergő: Az intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. Politikatudományi Szemle XXI/2. 44., 27., 28. o.

dc_1051_15

állampolgári együttműködés esélyét és ez hatással lehet a politikai intézmények működésének eredményességére".[28] Korábbi megállapításokra és újabb kutatásokra hivatkozva alátámasztottnak vélik azt a vélekedést, miszerint „az újabb demokráciákban a közvélemény szemében az intézmények erősebben átpolitizáltak, mint nyugaton",[29] és hozzáteszik: „az adatok tükrében elmondható, hogy [...] az intézményi […] bizalom országos szinten időben stabilabb képet mutat nyugaton, mint Közép- és Kelet Európában."[30] Ehhez kapcsolódhat *Rigó Róbert* hazai közvélemény-kutatásokra alapozott megállapítása, miszerint a lakosság egyre kevésbé bízik a demokráciában és a politikai intézményekben.[31] E megállapítások helyességét jelzi a *Transparency International* 2011. és 2014. évi felmérése is, ami a korrupció nagyfokú elterjedését mutatja a közép- és kelet-európai régióban, különösen Magyarországon, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában.[32] Ugyanezek az országok a politikai bizalom tekintetében a *World Economic Forum* 2011. évi jelentése szerint a 139 vizsgált ország közül a 111., 121. és a 132. helyre kerültek.[33]

Ágh Attila – némiképpen összecsengve a Velencei Bizottság idézett véleményével – rámutat arra, hogy a *közép és kelet európai új demokráciákban* egyre inkább *előtérbe került* az *eljárási és a működő* (materiális, tényleges) *demokrácia közti különbség*, illetve az új EU tagállamok úgy igénylenek uniós támogatást, hogy nem haladnak közben megfelelően a demokrácia minőségének javításában.[34] A válság időszaka új kihívás elé állította az alkotmányos demokráciákat. Kiderült ugyanis, hogy „az EU tagállamoknak nem egyszerűen a gazdaságuk, hanem sokkal inkább a demokratikus intézményrendszerük nem versenyképes, azaz nem működőképes a válságkezelésben, mert nem tud alkalmazkodni a gyors globális változásokra", és a közép- és kelet-európai államokban, különösen nálunk, „a demokratikus berendezkedés hanyatlásával a kormányzati teljesítmény is gyenge volt a válságkezelés idején".[35]

Ádám Antal posztdemokráciáról vallott felfogása más nézőpontból vizsgálja napjaink demokráciáját, és olybá tűnik, *mintha* olyan *alkotmánytani értelmezését* adná a demokrácia tekintetében – például nálunk – kialakult helyzetnek, amelyet *David Landau* hibrid modellként és visszaéléses alkotmányozásként jellemez.[36] Ennek megfelelően – *Cesare Pinellire* alapozva – véleménye szerint a *posztdemokrácia* a posztmodernitás alkotmányos

[28] Boda – Medve-Bálint: i.m. 28. o. Kiemelik ugyanakkor azt is, hogy a bizalomnak egészségesnek kell lennie, nem szerencsés annak hiánya, de a túlzott bizalom is lehet veszélyes. Uo. Kutatásokra alapozva Bartha Attila megállapítja: „demokrácia és a kormányzati hatékonyág – legalábbis az európai társadalmakban – hosszabb időszakot tekintve a legkevésbé sem válik el egymástól". Bartha Attila: Kormányzás, kultúra vagy a demokrácia minősége? Politikatudományi Szemle XXI/2. 111. o.

[29] Az átpolitizáltság jellemzően együtt jár azzal a vélekedéssel, hogy az intézmények korruptak is, és mindebből fakadóan rosszul teljesítenek. Boda – Medve-Bálint: i.m. 38. o.

[30] Boda – Medve-Bálint: i.m. 39. o.

[31] Rigó Róbert: A bizalom eróziója és újjáépítésének szükségessége a 21. században., http://www.forrasfolyoirat.hu/1007/rigo.pdf 176. o.

[32] 2011-ben: 54. Magyarország, 57. Cseh Köztársaság, 66. Szlovákia; 2014-ben: Magyarország a 47., a Cseh Köztársaság az 53., Szlovákia pedig az 54. helyen állt. L. Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011. Transparency International Magyarország, 2012., http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf 35. o., http://www.transparency.org/cpi2014/results

[33] Ágh: Demokráciakutatás a politikai és a közpolitikai elemzés keresztútján: a demokráciák minősége és teljesítőképessége. 65. o.

[34] Ágh: i.m. 57. o.

[35] Ágh: i.m. 60., 61. o.

[36] 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. L. a kilencedik fejezetet.

jogállami demokráciájának „variánsa, mutánsa, változata”,[37] amely szinonimájaként alkalmazhatóak a hatékony demokrácia, a nemzeti egyetértés, egység és együttműködés demokráciája, az irányított demokrácia kifejezések. Az ilyen demokrácia jellemzői közül a következők emelhetőek ki.[38]

i) Alkotmányozás: az alkotmányozási eljárás egyszerűsítése, a választópolgárok és a társadalom jelentős (tudományos, gazdasági, vallási, kulturális, művészeti stb.) intézményeinek kirekesztése az alkotmányozó eljárásból.

ii) Törvényhozás: a túlnyomó parlamenti többséggel rendelkező politikai erők alkotmányozó és törvényhozói hatalmának kihasználása más hatalmi ágazatok és önálló központok politikai arculatának, illetve függőségének formálására.

iii) Törvényhozási/jogalkotási eljárás: a törvényalkotás és a törvények inflációja a kormányzati erők politikai érdekeinek szolgálatában, illetve a Kormány és az érdekképviseleti szervezetek bizonyos tárgykörökben érdemi együttműködésének megszüntetése vagy véleményük kikérésének formálissá vagy nem létezővé formálása.[39]

iv) Közvetítő rendszer: a pártosodás gyakori belterjessé és öncélúvá torzulása, és talán emiatt, illetve a iii) pontban említettek miatt a civil szervezetek, a társadalmi mozgalmak tiltakozásainak, követeléseinek igényeket, elvárásokat, probléma-megoldásokat, fejlesztési koncepciókat kimunkáló fellépéseinek élénkülése;

v) Alkotmányvédelem: az alkotmánybíráskodás szerepének módosítása, korábbi hatásköri jogainak szűkítése.

3. A következmény

Az alkotmányos demokrácia közvetítő rendszerének, a vélemények cseréje fontosságának, a demokrácia konszenzuális jellegének, a minőségi jogalkotás materiális feltételeinek *jelentősége* tehát bizonyos államokban *csökken*, ami maga után vonja azoknak az értékeknek a változását, alakulását is, amelyeket eddig az alkotmányos demokrácia sajátjának véltünk. A hatalom az esetleges demokrácia-deficitet nem a demokrácia mélyítésével, ténylegesen több-demokráciával,[40] hanem a *demokrácia újjáértelmezésével* ellensúlyozza, illetve az alapvető alkotóelemei fontosságát áthangolja, amellyel a demokráciát magát – ebben a fázisban – nem szünteti meg, de jelentősen átértelmezi, és bizonyos tekintetben formálissá teszi. Indokolja mindezt a hatékonyság iránti igénnyel és a jelentős parlamenti többségével, hivatkozva akár a félreértelmezett parlamenti szupremácia[41] elvére, elméletére is. Mivel a szükséges többség birtokában hatalma van alkotmányt is alkotni, vagy azt tetszése szerint módosítani, az ez által megengedett mozgástérben a törvényhozás, a jogalkotási eljárás, a közvetítő rendszer jogszerűen, sőt legitimen is működik/működhet, de mindez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a demokrácia nem csak formális értelemben létezik, vagy ne alakuljon ki a demokrácia *Landau* által leírt hibrid modellje. A demokráciaérzet, az intézményi bizalom egyik fokmérője lehet a

---

[37] Cesare Pinelli: The Populist Challenge to Constitutional Democracy. European Constitutional Law 2011. I. 5–16. o. alapján l. Ádám Antal: A posztmodernitás és a posztdemokrácia alkotmányosságáról. In Drinóczi Tímea – Jakab András: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. PPKE JÁK – PTE ÁJK, 2013.

[38] Ádám: i.m.

[39] Megjegyzendő, hogy ez a folyamat az Alkotmánybíróság „asszisztálásával” zajlott és zajlik. L. erről bővebben Drinóczi – Kocsis: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. 16-24. o. L. továbbá a III. 3. pontban.

[40] Ellentétben pl. az EU-val, ahol legalábbis folyamatos lépések történnek a demokrácia-deficit leküzdésére, egyfelől az Európai Parlament hatásköreinek megerősítése által, másfelől a nemzeti parlamentek uniós szerepkörének kibővítése útján, még ha – főként az utóbbi dimenziót illetően – nem is tekinthető ez a demokratizálási folyamat befejezettnek. A nemzeti parlamentek kapcsán l. Mohay Ágoston: Az EU-Szerződés 12. cikkének magyarázata. In Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1., Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2011. 111-125. o Az EU részvételi/konzultációs mechanizmusáról l. bővebben a II. pontban.

[41] L. a harmadik fejezetet.

dc_1051_15

participációs, a konzultációs mechanizmusok kialakításának és működtetésének jellege, amely egyben – részben – magyarázhatja is az állam alkotmányos párbeszédhez való hozzáállását, annak eredményei elutasításának és elfogadásának arányát.

II. A konzultáció: a minőségi és racionális jogalkotás egyik eszköze

A megalapozott döntéshozatal, a minőségi kormányzás és jogalkotás megköveteli az érdekelt felekkel való párbeszédet, a konzultációt is.[42] A konzultáció az érdekelteknek a *döntéshozatal folyamatába való bevonása* abból a célból, hogy tényleges társadalmi, szakmai, szakértői egyeztetés jöjjön létre az érintettek (nép, stakeholderek stb.) és szakértők bevonásával. A fogalom tehát nem pusztán az előkészítési eljárásban történő egyeztetésre utal, hanem a politikai akaratképzés sajátos megnyilvánulására is, amelyben a kompromisszumos jogszabályi tartalom kialakítása a döntéshozatali eljárás kezdetétől a döntés végrehajtásáig és értékeléséig történik, és ennyiben a tényeken alapuló döntéshozatal, a hatásvizsgálat és az evaluáció hatékony eszköze lehet. Az ENSZ által végzett felmérés rámutat arra az egyre növekvő igényre, hogy a kormányzatok meghallgassák a polgáraik véleményeit, és ennek érdekében – IKT eszközöket is alkalmazó – intézkedéseket is tesznek. A felmérés e trend folyamatos növekedését prognosztizálja akkor is, ha (f)elismeri: a fejlődés nagyban függ az adott állam gazdasági, kulturális, politikai és technológiai fejlettségétől.[43] A kompromisszumos jogszabályi tartalom igénylésének indoka a következő: az állami döntéshozókat (politikusokat) nem illeti meg az a privilégium, hogy úgy döntsenek, ahogyan akarnak, hanem annak a – velük szemben támasztott – jogi követelménynek kell megfelelniük, hogy kellően megindokolt és alátámasztott döntéseket hozzanak deliberatív eljárás során. A megválasztott képviselők ugyanis közérdekről, alapjogokról döntenek, de ezt csak a megfelelő információk birtokában lefolytatott vitákat és az egyes érdekek mérlegelését követően tehetik meg. A jogalkotás eljárási követelményeinek arra kellene késztetniük a jogalkotót, hogy adja bizonyítékát: e feladatát megfelelően elvégezte.[44] Ezzel erősödik a deliberatív,[45] részvételi demokrácia elve,[46] és a participáció erőteljesebb alkalmazása.
A konzultáció kiépítésekor és alkalmazásakor tehát *a képviseleti demokráciának egyfajta közvetlen vagy részvételi demokrácia útján történő erősítéséről*, a tanácskozási elem hangsúlyozásáról van szó. Ez azonban nem a többségi döntés népszavazással való felváltását

[42] A konzultációról l. bővebben Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában., Petrétei József: A minőségi jogalkotásról. In Piacgazdaság – jogállam – jogalkotás. Acta Humana Studiosorum. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2006. 18. o., Petrétei József: A nyitott jogalkotásról. In Jogállam – emberi jogok: program és minőség. Acta Humana Studiosorum. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2006. 11-27. o. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004. 213-217. o.

[43] United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. United Nations, New York 2010. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038851.pdf (a továbbiakban UN Survey) 84. o.

[44] 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. 13. o.

[45] A tanácskozó demokrácia lényege, hogy az érintettek egyenlő jogokkal vehetnek részt az őket érintő politikai döntések kialakításában. Patricia Popelier – Aída Araceli Patiño Álvarez: Deliberative practices of constitutional courts in consolidated and non-consolidated democraces. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.200. o.

[46] Vö. Az intelligens szabályozás az Európai Unióban c. közleménnyel. „Mindez elősegíti majd a Lisszaboni Szerződés részvételi demokráciára vonatkozó rendelkezéseinek a gyakorlatba való átültetését" Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke, COM(2010)543, 3. o.

vagy a network-deliberatív demokrácia kialakítását jelenti,[47] vagy azt, hogy a végső döntést a „nép" hozná meg népszavazás útján, és az azért való felelősséget is átvenné, hanem sokkal inkább arról, hogy a politikai döntéshozó a lehető legtöbb, legpontosabb információval rendelkezzék a döntése meghozatala előtt azoktól, akiket bármilyen szempontból érint a szabályozás. Emiatt a civil szférát érintő konzultációs mechanizmusok kialakításakor és jogi szabályozásakor – figyelemmel a reprezentatív jellegükre és befolyásolási képességükre – különbséget lehet tenni a bevonandó személyek, csoportok lehetőségei és jogai között. A konzultáció által érintett *szervezetett csoportok* – tehát az egyének bevonásán túlmutatóan – a költekezőek lehetnek: i) az érdekszervezetek, az érintett társadalmi szerveződési alakzatok, illetőleg közhatalmi jellegű szervezetek,[48] ii) a szakértők, akik szerepe a törvények előkészítésében a szakmai szempontok erősítését garantálhatják, természetesen attól függően, hogy milyen szakértőkről, és az előkészítő eljárás mely szakaszáról van szó. Ezek jeleníthetik meg a célzott konzultáció személyi körét, amelynek a szakmai tartalma egyrészt a szabályozási tárgytól, másrészt a hatásvizsgálat alkalmazásának a jellegétől függ.

A *konzultáció előfeltételei* a megfelelő jogi szabályozáson túl a következők lehetnek. Bármilyen típusú konzultáció lefolytatásának előfeltételeiként említendő a *megfelelő policy alkotás és tervezés*, illetve a megfelelő kommunikációs eszköz megválasztása. A konzultációt (és a hatásvizsgálatot) a sikeres és hatékony kivitelezés érdekében meg kell tervezni, és ennek a folyamatnak nagyobb összefüggésrendszerbe, a jogalkotás tervezésébe – a policy alkotásban és a konkrét tervezet megvitatásába – kell illeszkednie.[49] Csak ekkor lehet ugyanis az intelligens jogalkotás egyik eszközeként megjelenő konzultációt az egész politikai cikluson[50] végigívelően értelmezni. *Kommunikációs eszközként* minden olyan eszköz szóba jöhet, ami alkalmas közlés transzportálására és közlési karaktere van. Mivel a kommunikációs folyamatban az alkalmas eszközök megválasztása a hatékonyságot növeli,[51] így a jogalkotásban is érdemes ezt figyelembe venni.[52] Ennek megfelelően eszköz lehet az IKT, amely hosszú távon azt eredményezheti, hogy a politikában érdekeltek és a politika iránt elkötelezettek is egyre inkább felhasználják az információs technológia által adott lehetőségeket annak érdekében, hogy részt tudjanak venni a döntéshozatali folyamatokban. A polgárok, szakértők, érdekeltek bevonása a felgyorsult jogalkotási folyamatba elengedhetetlen, de az e-részvételnek az e-jogalkotásban korlátai is lehetnek.[53] A részvételt például nem lehet felfogni a közvetlen demokrácia kiterjesztésének, hanem arra kell törekedni, hogy „[ú]j eszközökkel kell fenntartani a képviseleti demokráciát. Az új technológia alkalmazása a két tradicionális módszer (képviseleti és közvetlen demokrácia) legjobb vonásainak szintéziséhez vezethet, és így az online részvételen keresztül újra bevonhatja az egyéneket a folyamatokba és a hivatásos törvényhozók is megmaradhatnak. Ez lehetne az együttműködő közvetlen demokrácia."[54] Ez a folyamat vagy struktúra azonban – a

[47] L. ezekről Tímea Drinóczi: Interpreting e-governance, e-democracy and e-lawmaking in the 21st century. In Jarosław Matwiejuk – Krzysztof Prokop (ed.) Evolution of constitutionalism in the Visegrad Group Member States. Temida2, Białystok 2010. 39-51. o.

[48] E konzultációs forma alapvetően attól függ, hogy milyen az érdekegyeztetés intézményrendszerének kiépítettsége és közjogi szabályozottsága, illetve milyen mértékben tűnik indokoltnak a különböző szakmai-intézményi érdekek figyelembe vétele.

[49] A tervezésről és a koordinációról l. Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. 44-56. o.

[50] Vö. COM(2010)543, p. 3.

[51] Petrétei József: Nyilvánosság – a helyi közügy, közérdek kialakítása. In Csefkó Ferenc (szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány, 2000. 287. o.

[52] L. bővebben Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. 113-121. o.

[53] Objektív korlátként jelentkezik például a konzultációra vonatkozó nem megfelelő jogi szabályozás, a digitális szakadék, míg szubjektív korlátként az ismeretek hiánya említhető meg.

[54] J. Millards – E. Horlings: Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020. ICT for Government and Public Services. August 2008.

dc_1051_15

több probléma generálása mint megoldása okán – nem mehet el a hálózati-tanácskozó demokrácia követeléséig.[55] Az IKT ugyanis önmagában nem képes legyőzni a közvetlen demokrácia jellemzőiben megnyilvánuló nehézségeket, viszont megfelelő eszköz arra, hogy minél több érdek és vélemény kerüljön meghallgatásra a döntéshozatali folyamatokban. A szabályozás és a működtetés kialakítására nézve *nincsen általános „recept"*; minden államnak magának kell kialakítania azt a konzultációs rendszert, amely az adott körülmények között a minőségi jogalkotás stratégiáját és az alkotmányos párbeszéd gyakorlati megvalósulását a legjobban szolgálja. Az alábbiakban a jobban és rosszabbul kialakított és működtetett konzultációs megoldások kerülnek bemutatásra annak érdekében, hogy az alkotmányos párbeszéd e területen alkalmazandó normatív fogalmához referenciákat találhassunk. Ezeket majd a jó gyakorlatok összefoglalásával összegzem.

III. Jó és rossz gyakorlatok: konzultáció, részvétel, elvek és minimumstandardok a jogalkotási eljárásban

1. Államok feletti szabályozás

1.1. Az Európai Bizottság *„Az intelligens szabályozás az Európai Unióban"* (Smart regulation in the EU; *COM(2010)543*) elnevezésű Közleményben „áttér" a minőségi/better szabályozási igényről az intelligens/smart szabályozás megvalósítására, amelyet még inkább a Bizottság munkakultúrájának szerves részévé kíván tenni. E Közlemény kifejezésre juttatja: „a helyes jogi szabályozás elengedhetetlen ahhoz, hogy megvalósíthassuk az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó markáns célkitűzéseit",[56] aminek egyik eszköze a szabályozás javítása folyamatának felgyorsítása.[57] Az intelligens szabályozás a jogalkotás minőségének javítása területén[58] valójában a better regulation célkitűzés[59] – tapasztalatokon alapuló – továbbfejlesztett változatának minősíthető.[60] Az EU

---

http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/studies/docs/research_report_on_value_for_citizens.pdf 68. o. Az „együttműködő közvetlen demokrácia" (hálózati-tanácskozó demokrácia, amely az online szolgáltatások olyan területét jelöli, amely csatornákat nyit a közügyekben való online részvételhez; UN Survey 83. o., Millards – Horlings: i.m. 69. o.) az e-részvételre (konzultációra) támaszkodik, újonnan formálódó közösségeken (projekt teameken) és horizontális, illetve vertikális vitaszínterekre kiterjedő tanácskozáson alapul. Ebben a modellben az elsődleges haszonélvezők a résztvevő közösségek, akik a haszonból akkor részesednek tágabb körben, ha a kapcsolat az enklávék között alakul ki. L. bővebben Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. 122. o.

[55] A törvényhozás szempontjából ugyanis a hálózati-tanácskozó demokrácia – mint a közvetlen demokrácia egyik továbbfejlesztett változata – néhány más problémát is felvet, amelyek alapvetően a közvetlen típusú demokráciák sajátjai. Az első az eredmény becsatornázása. Úgy tűnik, nincs összhang a hálózati-tanácskozó demokrácia és a jogalkotás között, vagyis még nem alakult ki, hogyan kellene az effajta döntéshozatal eredményét a törvényhozási folyamatba becsatornázni. A második a problémák összetettsége. Nem jelenthet megoldást az, ha az összetett problémákat úgy próbálják megértetni a polgárokkal, hogy olyan eldöntendő kérdéssé egyszerűsítik, amelyre csak igennel vagy nemmel kell felelni. Ez azzal a veszéllyel is fenyegethet, hogy – a problémát a kontextusból kiszakítva – hozzák meg a döntéseket, és így azok nem szolgáltatnak megoldást az összetett problémára, sőt az egyének részvétele teljesen fölöslegessé válik. További probléma, hogy azok, akik számára nem adottak ezek az eszközök, és akik nem vesznek részt az enklávék véleménykialakító tevékenységében, könnyen kimaradhatnak ezekből a folyamatokból. Bővebben l. Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. 122-123. o.

[56] COM(2010)543, 2. o., amely hivatkozza: COM(2010) „2020 Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája."

[57] COM(2010)543, p. 2.

[58] Az intelligens szabályozás gazdasági szempontból pedig az adminisztratív terhek további csökkentésére koncentrál.

[59] L. Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. 61-123. o.

[60] A Közlemény ugyanis kifejezésre juttatja, hogy „a szabályozás javításának programja már eddig is jelentős változást eredményezett a bizottsági politikaalakítás és szabályozási javaslattétel módjában. Mára a politikai

„better regulation" és „smart regulation" (intelligens szabályozás) célkitűzései azonos pilléreken nyugszanak; a smart regulation azt a többletet adja, hogy a szabályozás minősége biztosításának az egész politikai ciklust át kell fognia (tervezés fontossága). A másik irányadó célkitűzés a közös felelősség, vagyis az, hogy az európai intézményeknek és a tagállamoknak továbbra is közös felelősséget kell vállalniuk és viselniük a jogalkotás minőségéért (a konzultáció erősítése tagállami feladat is), ami ekként – hasonlóképpen a konzultációhoz – további erőfeszítéseket igényel.[61] A Bizottság további, konzultációra vonatkoztatott tervei között szerepelt i) a konzultációk időtartamának meghosszabbítása és a konzultációs eljárás felülvizsgálata annak kiderítése érdekében, hogy miként kaphat még nagyobb teret a polgárok és az érdekeltek véleménye;[62] ii) a konzultációs weboldal tökéletesítése, lehetővé téve az érdekeltek számára,[63] hogy könnyebben kifejezésre jutassák az adminisztratív terhekkel és az egyszerűsítési kérdésekkel kapcsolatos aggodalmaikat (kommunikáció erősítése).[64] Az intelligens jogalkotás uniós célkitűzéséből világossá válik, hogy a tagállamoknak is van feladatuk: a konzultáció erősítése, amihez elengedhetetlennek tűnik a tervezés és a kommunikáció minőségi javítása. A Bizottság az *EU Regulatory Fitness* elnevezésű közleményében (*COM(2012)746)*[65] értékelte az intelligens szabályozás célkitűzéseit, és azok megerősítését, továbbfejlesztését szorgalmazta.[66] A Közlemény[67] sikerként értékelte, hogy a Bizottság 2012-től megnövelte a konzultáció időtartamát 8-ról 12 hétre, illetve megállapította, hogy a mikro-, kis- és a közepes vállalkozások közvetlenül hangot adtak a problémáiknak a tagállamok által ilyen céllal rendezett konferenciákon, illetve értékelte, hogy az Európai Parlament felállította a saját belső hatásvizsgálati egységét,[68] és szorgalmazta, hogy a Tanács is állítson fel ilyen szervezeti egységet. Megállapításra került, hogy a konzultáció során nem mindig a tesznek fel megfelelő kérdést a megfelelő időben, illetve néha a folyamat során nem sikerül az anyanyelvükön elérni azokat, akiket a szabályozás a leginkább érinteni fog. A

---

döntéshozatali folyamat elengedhetetlen részévé vált az érdekeltekkel való konzultáció és a hatásvizsgálat. Ezek erősítették az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, és előmozdították az igazolt tényeken alapuló politikai döntéshozatalt. E rendszert helyes gyakorlatnak tekintik az Unión belül, továbbá hozzájárulást jelent az uniós intézményeken belüli döntéshozatalhoz." Az Európai Számvevőszék 3/2010. sz. különjelentése „Hatásvizsgálatok az uniós intézményekben: segítik-e a döntéshozatalt?"

[61] COM(2010)543, p. 3.

[62] A Bizottság sokféle konzultációt folytat a 2002-ben megállapított minimumkövetelmények alapján. Az e közlemény céljából folytatott nyilvános konzultációra érkezett válaszokból az derült ki, hogy az érdekeltek nagyra értékelik a Bizottság e téren tett erőfeszítéseit, azonban úgy gondolják, hogy további javításokra van szükség. COM(2010)543, p. 11.

[63] Sokan hosszabb konzultációs időszakot és könnyebben hozzáférhető konzultációkat igényeltek, mivel a polgárok és egyéb érdekeltek hozzájárulási képessége nem ugyanolyan, és nem mind rendelkeznek internetkapcsolattal. COM(2010)543, p. 11.

[64] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/online-consultation/index_hu.htm, COM(2010)543, 6. o.

[65] Commission communication – COM(2012)746 (12 December 2012)

[66] Ennek egyik eszköze a REFIT program (a Regulatory Fitness and Performance Programme) elindítása, amellyel a terheket, inkonzisztens szabályokat, joghézagokat és nem hatékony szabályokat kívánnak azonosítani, illetve ellenőrizni szeretnék a tagállami erőfeszítéseket, amelyeket az adminisztratív terhek csökkentése érdekében hoztak. Ezért a tagállamoknak 2013 végéig jelentést kellett tenniük arról, hogy hogyan hajtották végre az adminisztratív terhek csökkentésének programját. COM(2012)746, 3., 5. o.

[67] A konzultációra és az adminisztratív terhek csökkentésére vonatkozó politikák értékelése a közleményt kísérő két különálló dokumentumban található. Staff Working Document „Review of the Commission Consultation Policy" – SWD(2012) 422 (12 December 2012), Staff Working Document „Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU" – SWD(2012) 423

[68] E szerv küldetése, hogy a parlamenti bizottságokkal szoros együttműködésben segítse a hatásvizsgálat egységesebb és integráltabb megközelítésének kialakítását és megvalósítását annak érdekében, hogy a politika alakításának minősége növekedjen és koherensebb legyen. A European Parliament's IA Unit a bizottságok kérésére értékeli a Bizottság hatásvizsgálati eredményeinek minőségét és pártatlanságát, azokhoz kiegészítő vagy alternatív hatásvizsgálatokat készít, illetve megvizsgálja a jelentősebb módosítások hatásait is.

Bizottság – a rendelkezésre álló pénzügyi keretek között – törekszik ezen változtatni, illetve a Your Voice in Europe weboldalon a konzultáció elérhetőségét úgy kívánja fokozni, hogy a konzultációk tervezett időpontjait közzéteszi, továbbá javítani szándékozik a visszaigazolások minőségén, valamint felülvizsgálja a minimumstandardokat.[69]

Az uniós minőségi szabályozás *harmadik felülvizsgálata 2009-ben* még[70] a speciális hatások (kkv-kre, alapjogokra, fogyasztókra stb.) alaposabb vizsgálatának szükségességéről szólt, a *2014-es REFIT Közlemény*[71] pedig kifejezetten utal arra, hogy a közigazgatásnak olyan eszközöket kell biztosítani (a társadalmi partnerek és a stakeholderek aktív bevonását a teljes döntéshozatali folyamatban az előzetes hatásvizsgálattól az utólagosig), amelyekre támaszkodva a jogalkotó képes meghozni a tényekre alapozott politikai döntését. Ami az alapjogokra vonatkozó hatást illeti, az *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*[72] 2011 óta segíti a Bizottságnál dolgozók munkáját abban, hogy a gyakorlatban hogyan kell mérni a jogalkotási tervezeteknek az alapjogokat érintő hatását. Ez a dokumentum az egyike azoknak, amelyek megalkotását 2010-ben a Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union[73] tűzött ki annak érdekében, hogy az Alapjogi Chartában foglalt alapjogoknak a lehető legmegfelelőbb érvényesülést tudja biztosítani. Az Operational Guidance az EU intelligens jogalkotási politikájának[74] is a része, mivel abban még 2010-ben a Bizottság előre jelezte, hogy reflektál az Alapjogi Charta megváltozott jogi státusára, és meg szeretné erősíteni az alapjogokat érintő hatások vizsgálatát. A Közlemény kifejezetten utal a tagállamoknak a megfelelő átültetésért és az uniós jog maradéktalan alkalmazásáért viselt felelősségére. Ez azonban nehezen megvalósítható, ha a tagállami jogalkotás – a hatásvizsgálat és a konzultáció tekintetében – nem hasonló irányba halad.

Az *OECD 2012. évi ajánlásának*[75] tizenkét pontja – amelyet az Európai Bizottság is felhasznált a Közleményének kialakításában – többek között tartalmazza annak szükségességét, hogy a legmagasabb politikai szinten összkormányzati politikába ágyazva legyen elkötelezettség a szabályozás minőségére vonatkozóan. Ez amiatt szükséges, hogy a biztosított legyen: a szabályozás gazdasági, szociális és környezeti haszna igazolja a költségeket és a nettó haszon maximalizálását. Hangsúlyozza, hogy továbbra is ragaszkodni kell a nyitott kormányzáshoz és az átláthatósághoz, a szabályozási eljárásban való részvételhez, illetve a kormányzati célok időben történő és világos, érthető kommunikációjához, valamint a hatásvizsgálati eljárásoknak a döntéshozatali eljárás lehető legkorábbi fázisába való alkalmazásához, illetve az utólagos hatásvizsgálathoz. Javasolja, hogy rendszeresen vizsgálni kell a szabályozási politika és a reformprogramokat, ezek eszközeit, illetve ezek eredményének közzétételét. Annak érdekében, hogy a szabályozás

[69] COM(2012)746, 8., 10. o.

[70] Third strategic review of Better regulation in the EU COM(2009)16

[71] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT): helyzetkép és kilátások, COM(2014)368final. A Közlemény magyar fordításában olvasható: „Több tanulság vonható le a REFIT végrehajtása során szerzett eddigi tapasztalatokból. Először is az intelligens és célravezető szabályozás megköveteli a szilárd politikai kötelezettségvállalást és a szakpolitikák és eljárások ahhoz kapcsolódó kiigazítását valamennyi szinten – a Bizottságon belül, az európai intézmények között és a tagállamokban. A célravezető szabályozás nem egyszeri felszíni kezelést igénylő vagy pusztán formális feladat. Azt előfeltételezi, hogy a közigazgatási szervek megkapják a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal megvalósításához szükséges felhatalmazást és eszközöket, ugyanakkor pedig aktívan bevonják a szociális partnereket és az érdekelteket a szakpolitikai ciklus valamennyi szakaszában, a hatásvizsgálattól az utólagos értékelésig.” 19. o.

[72] SEC(2011)567 final

[73] Ezt a Bizottság 2010. október 19-én fogadta el.

[74] COM(2010)543 végleges

[75] Recommendation of the Council on regulatory policy and governance. OECD 2012, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf

célzott és hatásos legyen, alkalmazni érdemes a kockázatelemzést, a kockázatmenedzsment és kommunikációs stratégiákat a szabályozás tervezése és megvalósítása során.

1.2. Összegzésként megállapítható, hogy mindezek az említett szabályozások és a bennük megfogalmazott eszközök, módszerek eljárások – hasonlóképpen a vonatkozó OECD ajánlásokhoz – a *puha jog kategóriájába* tartoznak, és *elsődlegesen gazdasági hatásuk* miatt kerültek kialakításra és alkalmazásra mind uniós, mind azt megelőzően vagy éppen azt követően nemzeti szinten. Mivel a Better regulation trendje azt követeli meg az uniós jogalkotótól, hogy a szabályozási szint megfelelő legyen, a szabályozás hatékony, hatásos és elérhető legyen. Ennek az *outputnak* a megvalósulása érdekében – a fentiekből is eredően – a következő *eszközök és eljárások* kerültek kialakításra: i) a jogszabályszerkesztést, a közzétételt, a konszolidációt, a kodifikációt szabályozó technikák, illetve ii) olyan eszközök, amelyek a tényeken alapuló, hatékony és hatásos jogi szabályok megalkotását teszik lehetővé (előzetes, utólagos hatásvizsgálat, konzultáció, standard cost model, szakértelem[76]). Mindezen eszközök alkalmazását különféle iránymutatások teszik könnyebbé.[77]

2. Nemzeti szabályozás – trendek, jó és rossz gyakorlatok

2.1. Jó gyakorlatok

Patricia *Popelier* felsorakoztatja[78] a konzultációra vonatkozó *legjobb gyakorlatokat* európai[79] példákra alapozva, amelyek akár az alkotmányos párbeszédnek a jogalkotásban megvalósuló feltételei is lehetnének:
- nyitott, kiegyensúlyozott és jól definiált véleményeztetés, ahol minden szereplő azonosított és bevonásra került;
- az eljárás többrétű, ahol a konzultáció a döntéshozatal korai szakaszában kezdődik, és amit egyre konkretizáltabb véleménykérés követ;
- az arányossági elv feleljen meg a konzultációs technikának, azaz figyelembe kell venni a konzultáció célját, tárgyát, illetve a véleményezett csoport méretét és természetét;
- elegendő időt kell biztosítani a konzultációra;
- a konzultációs eljárásban való részvételi küszöbnek alacsonynak kell lennie;
- a konzultáció tárgyát, a problémát, a javasolt megoldásokat, az eljárást, illetve az ütemtervet, a rendelkezésre álló időt stb. tekintve informatívnak, világosnak kell lenni;
- biztosítani kell a bevont személyek, a konzultáció módszere, eredménye átláthatóságát, pl. annak interneten való közzétételével;

---

[76] Mindezekről l. Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Expertise in legislation. ICL Online Journal, Vienna Online Journal on International Constitutional Law 3: (4)

[77] 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. 272. o.

[78] Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation: Best Practices and Political Objections. 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 Verlag 2011. 140. o.

[79] Az Európai Bizottság vonatkozó alapelveit és minimumstandardjait l. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Communication from the Commission, COM(2002) 704 final. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/consultation_en.htm, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/consultations_en.htm, Zöld Könyv – Európai átláthatósági kezdeményezés COM(2006) 194 végleges. L. továbbá Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. 91-94. o. A minimumstandardok nem változtak, kivéve a konzultációs időtartam 2012-től alkalmazott meghosszabbítását (12 hét a 8 hét helyett).

dc_1051_15

- a véleményezőknek indokolt visszacsatolást kell kapniuk a véleményük figyelembevételéről, illetve figyelmen kívül hagyásáról.

Szerző megnevezi e gyakorlatoktól való *eltérés indokait* is,[80] amik jobbára politikai okokban keresendők, és amelyek a jó gyakorlatok figyelembe vételével elkerülhetőek. Ilyen az idődeficittel és a konzultáció lefolytatására fordítandó idő okozta *késlekedéssel* való érvelés. Az időben elkezdett konzultáció (l. a jó gyakorlatok között) egyrészt olyan problémákat, hiányosságokat is feltárhat, amelyeknek a késői detektálása arra kényszerítheti a kormányt, hogy az egész eljárást elölről kezdje. Másrészt olyan támogatást vagy belátást eredményezhet, amely segíti a későbbi implementációt. Ennek figyelembe vétele történt meg az Európai Bizottságban, amikor megnövelték a konzultációra rendelkezésre álló időt. Végül a konzultációt az egységes szabályozási politika részévé kell tenni, ami előfeltételezi a szabályozási tervezést. Az ugyanis, hogy a döntéshozó időigényesnek találja a konzultációt, a hiányos vagy nem megfelelő tervezés miatt is előfordulhat. A *politika elsőbbségének* szükségességével és az egyoldalú befolyásoltsággal is érvelnek azok, akik a konzultáció eredménye miatt nem szeretnének politikailag kellemetlen helyzetbe kerülni. Ennek elhárítását is szolgálja az időben elkezdett konzultáció, mivel ez elősegítheti az olyan politikai álláspont kialakítását, amelyet a közösség vagy a stakeholderek is támogathatnak. Ha azonban a politikai keret már eldöntött vagy a politikai kompromisszum megszületett, ezt világosan kifejezésre kell juttatni annak érdekében, hogy a véleményt nyilvánító tisztában legyen azzal, hogy milyen keretek között van mozgástere. A nem megfelelően tervezett vagy véghezvitt konzultáció olyan eredményt is hozhat, amelyben egy erős lobbicsoport, érdekképviseleti szerv stb. akarata jelenik meg. Ennek elkerülése érdekében annyi stakeholdert kell bevonni a konzultációba, amennyit csak lehetséges, és a tanácsadó testületek (ha léteznek[81]) véleményét a megfelelő gondossággal kell kezelni. A döntéshozatali eljárás végén természetesen a kormány és/vagy a parlament hozza meg a végső döntést, vagyis nincsenek kötve a konzultáció végeredményéhez. A (flamand) *tapasztalatok* azt mutatják, hogy a tanácsadó szervek, stakeholderek *elfogadják* a javaslataiktól való *eltérést*, amennyiben *azt a döntéshozó megfelelően megindokolja*.

2.2. A konzultáció szabályozása és gyakorlata Európában – előkészítő eljárás

Ami az *Európában megvalósuló konzultációs szabályozást és gyakorlatot* illeti,[82] a felmérések azt mutatják, hogy a különböző állami szervek véleményének kikérése jogilag kötelező, viszont az esetek többségében nem áll fenn jogi kötelezettség arra nézve, hogy a nem kormányzati szervezetek véleményét is szükséges volna kikérni. A *tendencia* azt mutatja,[83] hogy a hatóságok szorosabb együttműködést építenek ki a civil társadalommal jogilag nem kötelező többoldalú megállapodások alapján, ami viszont felveti a kikényszeríthetőség kérdését. Ugyanakkor a civil szervezetek tényleges bevonása a jogi szabályozás mellett elsősorban a társadalom szervezettségi szintjétől függ. Sok régi demokráciában a hatásvizsgálatot jogi normában kifejezetten nem szabályozzák, míg számos – úgynevezett új – demokráciában a hatásvizsgálat használatát szabályozzák annak érdekében, hogy ezáltal

[80] Popelier: Consultation on Draft Regulation. 143-146. o., l. továbbá Patricia Popelier – Aída Araceli Patiño Álvarez: Deliberative practices of constitutional courts in consolidated and non-consolidated democraces. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 201. o.

[81] Ha a szociális partnerek erős pozíciót foglalnak el a tanácsadó testületekbe (mint pl. Flandriában), a konzultáció és a tárgyalás határvonala elmosódhat; emiatt ilyen esetekben helyesebb a stakeholderekkel külön konzultálni. Popelier: Consultation on Draft Regulation. 145. o.

[82] Drinóczi Tímea: Az összehasonlító jogalkotástanról. Közjogi Szemle 2015. 1. sz. 19-31. o.

[83] L. pl. 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.

szervezeti változásokat érhessenek el. Az is látható, hogy *a régebbi uniós tagállamok és a kelet-európai országok közötti megkülönböztető tényező* nem a hatásvizsgálatra vonatkozó követelmények jogi/normatív és nem-normatív szabályozása, hanem sokkal inkább a *szabályok tényleges végrehajtása*, illetve az *intézményi keretek* és a *módszertanok* közti különbség. A közép- és kelet-európai országok ugyanis nem különösebben rendelkeznek egyikkel sem.[84]

A *kormányzati vagy egyéb állami szervek és a civil szervezetek* jogalkotási folyamatokba történő *bevonására* különböző szabályok és gyakorlatok léteznek.[85] Egyes államokban egyáltalán nem áll fenn jogi kötelezettség kormányzati szerv vagy ügynökség, illetve civil szervezet bevonására (Ausztria, Szlovénia, Egyesült Királyság), a gyakorlatban ezek mégis meglehetős rendszerességgel vesznek részt a folyamatokban. Az osztrák minisztériumok elküldik a tervezetüket e szervezeteknek, és a Nationalrat is végezhet további konzultációt. Szlovéniában meghatározott területeken (költségvetés, kutatáspolitika, stb.) végeznek konzultációt, és a kormányok általában kikérik a szociális partnerek (szakmai szervezetek és szakszervezetek) véleményét. Az Egyesült Királyságban jogilag nem kötelező erejű útmutató rendelkezik a konzultációról. Látható, hogy ezekben az államokban – a kötelező jogi szabályozás hiányában is – megvalósulhat az alkotmányos párbeszéd a jogalkotásban.

Vannak államok, ahol jogi kötelezettség bevonni az állami szerveket, ugyanakkor a civil szervezetek bevonása nem kötelező (Románia, Hollandia, Litvánia; a kötelezettségek fordított fennállására nincsen példa), míg más államokban mind az állami szervek, mind a civil szervezetek bevonása kötelező (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Svédország). Azokban az államokban, ahol az államtanács a kormány vagy az államfő előkészítő és tanácsadó testületeként jön létre, annak részvétele az előkészítő szakaszban szükséges, akkor is, ha a véleménye nem kötelező erejű (Belgium, Bulgária és Franciaország). Svédországban a legtöbb törvényjavaslat jogi-szakmai ellenőrzését a bírákból álló Jogalkotó Tanács látja el. Más államokban a tervezet által érintett kormányzati szervekkel kell konzultálni (pl. a Cseh Köztársaságban: a Nemzeti Bank, Számvevőszék, a Távközlési Szabályozási testület), míg megint másokban ez a fajta részvétel a korábbi szabályozáshoz képest korlátozottabb (Magyarországon[86]). Egyes országokban külön jogszabályi és egyéb kérdésekkel foglalkozó tanácsadó testületeket hoznak létre. Ezek közt említendő például a román Törvényhozó Tanács, a Gazdasági és Szociális Tanács,[87] valamint a macedón kormány által létrehozott Jogi és Gazdasági Tanács.

A civil szervezetek tényleges bevonása a jogi szabályozás mellett elsősorban a *társadalom szervezettségi szintjétől függ*. Hollandiában például, ahol nem áll fenn jogi kötelezettség a civil társadalom bevonására, nagyon szokatlan és elfogadhatatlan, ha ezek a szervezetek nem vesznek részt a politikai döntéshozatali folyamatban a kezdetektől fogva. Másfelől Magyarországon például, ahol a civil társadalom aránylag kevésbé jól szervezett, ha ezek a szervezetek részt vesznek egyáltalán a döntés-előkészítésben, az biztosan nem a politikai döntéshozatal legelején történik, és a bevonásuk által ténylegesen hozzáadott érték igen alacsony. Másik példaként Lengyelországot említhető meg, ahol kötelező konzultálni – többek között – az országos szakszervezetekkel, a munkáltatók szövetségeivel, a kereskedelmi kamarákkal.[88]

---

[84] Aare Kasemets: Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study, https://www.siseministeerium.ee/public/Kasemets_Aare.pdf 54., 61., 62., 90., 98. o.

[85] Kasemets: i.m. 62-65. o.

[86] Igaz, hogy a részvételről külön törvény rendelkezik, de a kötelezően bevonandó szervek köre a 2010 előtti szabályozáshoz képest csökkent, a társadalmi véleményezést – amelynek viszonylag elfogadható szabályai vannak – pedig a jogalkotók kikerülik vagy azzal nem élnek.

[87] E szervek alkotmány által létrehozott tanácsadó szervek: Törvényhozó Tanács a román parlament tanácsadó szerve, a Gazdasági és Szociális Tanács pedig a parlament és kormány szerve.

[88] A legtöbb államban törvény rendelkezik az állampolgárok közvetlen bevonásáról is.

Napjainkban az *információs technológiákat* alkalmazzák a tárcaközi együttműködéseknél, a törvényjavaslatok miniszterek közti terjesztésénél és megvitatásánál (Grúzia,[89] Csehország), kormányüléseken (Észtország) és kormánydöntések esetében (Finnország) – így téve a folyamatot sokkal kezelhetőbbé. Léteznek olyan eszközök is, amelyek a jogszabályszerkesztés folyamatát könnyítik meg. Ilyen jogszabály-szerkesztési segédanyagokat használnak Hollandiában, Belgiumban és Olaszországban, és ezek segítenek a jogszabály-szerkesztési szabályok betartásában.[90] Annak ellenére azonban, hogy pl. Magyarországon nagy e-kormányzati kapacitás áll rendelkezésre, beleértve a kapcsolódó szolgáltatások magas kihasználtsági szintjét és az e-részvételt is,[91] hazánkban – ellentétben például a Csehországgal és Észtországgal – a jogalkotási folyamatokban nyoma sincs a fejlettebb és interaktívabb IKT eszközök használatának. Valószínű, hogy a jogalkotási folyamatban alkalmazható és azt megkönnyítő IKT eszközök fejlesztése sokkal nagyobb támogatást kap olyan államokban, amelyek nagyobb elkötelezettséggel viseltetnek a tudatos minőségi szabályozással szemben.

2.3. A konzultáció gyakorlata Európában – parlamenti eljárás

A parlamentáris rendszerben a *legtöbb jogalkotási javaslat* a kormányzattól származik. A felmérések[92] azt mutatják, hogy az Egyesült Királyságban, Finnországban, Macedóniában, Romániában és Szlovéniában az összes vagy a legtöbb törvényjavaslatot (több, mint 90%-át) a kormány kezdeményezi. Ez a gyakorlat egyértelműen azt mutatja, hogy a fent említett törvényjavaslatok elkészítésére vonatkozó szabályok, mint a konzultáció és a hatásvizsgálat, legtöbb esetben valószínűleg teljesülnek, és a szabályok különböző szereplők bevonásával készülnek. *Magyarországon ezzel ellentétes tendencia látszik*, mivel a kormány által kezdeményezett törvények száma a korábban mért 80%-hoz képest (2006-2010) drasztikusan 50% körüli mennyiségre csökkent (2010-2014). Ebben az időszakban több törvényjavaslatot kezdeményeztek a parlamenti képviselők, ami önmagában nem is jelentene problémát, ám annak fényében, hogy a legtöbb ilyen parlamenti képviselő a kormányzó többséghez tartozott, feléled a gyanú, hogy a gyakorlat ilyen módon való megváltozásának hátterében a szükséges konzultáció és más folyamatok elkerülésének szándéka áll.[93]

A parlamenti jogalkotási folyamatban, amely bizonyos mértékig egyfajta politikai (döntéshozatali) eljárás, mindig fennáll a továbbfejlesztés lehetősége.[94] Úgy tűnik, hogy a jogalkotás alapjait érintő legtöbb kérdéssel leginkább a közép-kelet európai államokban kell foglalkozni. Más államokban a kérdés inkább a meglévő legjobb gyakorlatok finomhangolására, vagy olyan témák megtárgyalására vonatkozik, amelyek (jelenleg még) nem tekinthetők a jogalkotási minőség alapjainak. Olyan eset is előfordulhat, hogy adott állam valamely területen (más államokhoz képest) élen jár, míg más jogalkotási kérdésekben még mindig szükséges fejlesztéseket végrehajtania.

---

[89] A grúz jogalkotási eljárás bemutatását és értékelését l. Chris Moll – Tímea Drinóczi – OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights: Assessment of the legislative process in Georgia. Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA] Warsaw, 2015.

[90] L. Wim Voermans: Innovative legislative processes. Szóbeli beszámoló, IAL tanácskozás, Berlin, 2012 október 20.

[91] United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. United Nations, New York 2010., http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf 72., 86., 88. o.

[92] Kasemets: i.m. 53. o.

[93] L. továbbá Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország – megtépázott jogvédelem. Scolar Kiadó, 2014., 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 1. o.

[94] L. http://www.transparency.org/enis/national_results

Például míg Romániának ajánlatos a jogalkotási eljárás átláthatóságát növelnie, és elegendő időt hagynia a törvényjavaslatok parlamenti és nagyobb nyilvánosság előtti megfontolására, illetve azok lehetséges hatásának elemzésére, Németországban „mindössze" a bizottsági javaslatok közzétételével, Hollandiában és Szlovéniában pedig etikai kérdésekkel szükséges foglalkozni. Görögországban az egyszerűsítést kell bevezetni, Lettországban, Franciaországban és Romániában pedig nagyobb mértékű részvételt szükséges biztosítani. Görögország és Románia számára a gyorsított eljárások csökkentése ajánlott, illetve Romániában be lehetne vezetni a nemekre érzékeny költségvetési megközelítést és a szabályozási hatásvizsgálatot (RIA[95]). Finnország meglehetősen jól teljesít az IKT használatában (részvétel, konzultáció, parlamenti eljárás), de azok még nem kerültek kormányzati szintű bevezetésre.[96] A törvényjavaslat tárgyalását érintő parlamenti bizottsági ülések pedig nem nyilvánosak, csak a meghívottak vehetnek rajta részt, a nyilvánosság és a média nem, amely gyakorlatot általában – de nem minden szempontból[97] – kritikával illetik. Napjainkban az információs technológiákat használják a parlamenti eljárások során (Finnország).

Egyes országokban, mint például Magyarországon és Grúziában, a *parlament mindennapi működése* – amely elsősorban a vonatkozó szabályozási kerettől függ (így ezzel is foglalkozni kell) – oly módon szerveződik, hogy *potenciálisan akadályozhatja* például nem csupán a civil társadalom és az érintettek, hanem az országgyűlési képviselők tényleges részvételét is, így az alkotmányos párbeszéd tényleges megvalósulását is alááshatja. Ilyen, egyébként elkerülhető technikák, amelyek bizonyos esetekben egyedi jelenségek, de más államokban tartósan vagy együttesen (az akadályozó hatást növelve) állnak fenn, a következők. Magyarországon például a fontosabb jogszabályokat (mint az alkotmánymódosításokat és az egyházakra vonatkozó törvényeket) nem a Kormány kezdeményezi,[98] hanem a parlamenti képviselők annak érdekében, hogy ne kelljen betartaniuk a konzultációra vonatkozó törvényben foglaltakat. Görögországban, Romániában és Grúziában[99] a gyorsított eljárások kiterjesztett használata jellemző, ami nem hagy elegendő időt sem az előkészületekre, sem a kutatásra és a vitára. A nem teljes átláthatóság oka ezeken túl a parlamenti határidők be nem tartása, a megvitatandó módosítás-tervezeteknek közvetlenül a bizottsági ülést megelőzően történő kiosztása, illetve az, hogy a parlamenti eljárás során benyújtott módosítás-tervezetek nem elérhetők az interneten a nyilvánosság számára,[100] és a találkozókra, a napirendre, a meghívottakra, a bizottságok összetételére, a bevont szakértőkre és az előkészítő jegyzetekre vonatkozó lényeges információkat sem teszik minden esetben időben közzé. Ez elsősorban a nem megfelelően működő intranet, vagy az annak megfelelő használatára irányuló szándék hiányának a következménye.

Egyes esetekben *a szabályozási háttér* az, ami nem képes hozzájárulni a kellően minőségi szabályozási keretrendszerhez, így a párbeszéd sem valósulhat meg a szabályozási szintnek megfelelően. Grúziában például a Tbiliszi (főváros) és Kutaisi (a parlament székhelye) közti távolság miatt nincs elég idő a stakeholder-ek tényleges bevonására, megkérdezésére és

[95] Regulatory impact assessment.

[96] Wim Voermans – Hans-Martien Ten Napel: Legislative Processes in Transition: Comparative Study of the Legislative Processes in EU Countries. 39., 42. o.

[97] A vita szakmaibb lehet, ha nem kell „kibeszélni" a választókhoz, ugyanakkor az is igaz, hogy így nincsen információ a folyamatokról, amit a média a szabadsága egyfajta korlátozásaként is értelmezhet. L. Voermans – Napel: i.m. 39. o.

[98] Pedig fennállhat a Kormánynak az az alkotmányban meghatározott kötelezettsége, hogy hajtsa végre az Alaptörvényt.

[99] L. Moll – Drinóczi – OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights: i.m.

[100] Pl. a Törvényhozási Bizottság ülését nem biztos, hogy érdemben követni tudja az érdeklődő, mivel az Országgyűlés honlapján nem lelhetőek fel a napirendi pontokhoz tartozó előterjesztések szövegei, aminek az lehet az oka, hogy a képviselők sem mindig jutnak hozzá időben. L. pl. a TAB 2014. június 26-i ülését.

részvételére, mivel a tanácskozást követően mindenki még visszautazna a fővárosba.[101] Az is igaz, hogy éppen emiatt a grúz megoldás legalább képes potenciálisan megelőzni az olyan helyzeteket – amelyek Magyarországon megtörténhetnek – hogy akár hajnali 2 órára is lehetséges részletes vitát ütemezni, ennek ellentmondó szabály nem lévén.[102]
Összességében tehát azok a *technikák*, amelyek alapvetően *elkerülendők*, a következők: gyorsított eljárások széles körben való alkalmazása; a parlamenti határidők be nem tartása; a háttéranyagok, javaslatok utolsó órában történő kiosztása; olyan szabályozási háttér létrehozása, amely nem nyújt elegendő időt a valódi megfontolásra és vitára; az érdekelt felek meghívásának elmulasztása; a plenáris viták éjjel történő lebonyolítása; a találkozókra, napirendre, meghívottakra, bizottsági összetételekre, bevont szakértőkre, előkészítő jegyzetekre vonatkozó információk közzétételének elmulasztása; a megfelelően működő intranet hiánya; elemzési, hatásvizsgálati és jogszabály-szerkesztési munkát ellátó egységek hiánya; az e tevékenységekre történő alkalmazott-felvételekkel foglalkozó személyzet vagy a költségvetés biztosításának elmulasztása (a szakértelem vagy a bizonyítékokon alapuló megközelítés hiánya); a szakaszról szakaszra történő tárgyalás és a módosításokról történő szavazás lehetővé tétele helyett az egész módosítási csomagra csak egyetlen vita és szavazás biztosítása. Ezek a gyakorlatok pedig maguk után vonhatják a törvényhozó hatalom erodálását és a képviseleti demokrácia korlátozását, illetve indokolhatják azt az állítást, miszerint a parlament törvényhozó hatalmának elvesztése tendenciává vált.[103] E jelenség arra is utal, hogy az alkotmányos párbeszéd a jogalkotásban nem vált gyakorlattá.

3. A magyar példa a rossz gyakorlatok között

3.1. Magyarországon a 2010. évi országgyűlési választást követően megkezdődött az alkotmányos berendezkedés és a jogintézmények átalakítása. Ez kiváló lehetőséget biztosít(hat)ott (volna) arra,[104] hogy a kormányzat kifejezze a minőségi jogalkotás iránti nagyobb elkötelezettségét.
A magyar Alaptörvény a jogalkotást érintően a klasszikusnak tekintendő területeket említi,[105] de – hasonlóan a többi alkotmányhoz[106] – nem tartalmaz utalást a minőségi jogalkotás területeire. Talán egyetlen kivételként a VIII. cikk (5) bekezdése tekinthető, amely szerint „Szakszervezetek és más érdek-képviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek." E rendelkezés jelenti az érdekképviseleti szervezetek működésének alkotmányi szintű alapját, és implicite magában rejthetné (de azt nem teszi) a döntéshozatal befolyásolásának lehetőségét és szükségességét. Megjegyzést érdemel, hogy a korábbi Alkotmány részletesebb rendelkezéseket tartalmazott az érdekszervezetek és a

[101] L. Moll – Drinóczi – OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights: i.m.
[102] Ez történt 2011 novemberében a munka törvénykönyve vitájában.
[103] Van Gestel a holland példa alapján – hivatkozva néhány német szakirodalomra és az uniós jogalkotás azzal analóg voltára – állítja a parlament törvényhozói hatalmának elveszítését, és e körben a végrehajtó hatalom térnyerését, de nem a fentebb felsorolt okok, hanem különösen a kerettörvények léte miatt. A kerettörvényekben a parlament olyan tágan fogalmaz, hogy a kormány tetszőlegesen alakíthatja annak tartalmát. Szerző a holland alkotmány(jog)ból hiányzó olyan alkotmányi garanciák és gyakorlatok kialakítását sürgeti, amelyek tehát megakadályozzák majd a kerettörvények növekvő alkalmazását, és azt, hogy a fontos döntéseket semlegesnek tűnő kormányzati, közigazgatási szervek vagy nem állami jogalkotók hozzák meg. L. Rob van Gestel: The 'Deparliamentarisation' of Legislation: Framework Laws and the Primacy of the Legislature. Utrecht Law Review Vol. 9, Issue 2 2013.
[104] Ehhez képest l. Müller: i.m.
[105] Jogforrási hierarchia, jogalkotói hatáskörök rögzítése, nemzeti, nemzetközi és uniós jogra vonatkozó rendelkezések.
[106] Kivétel a svájci alkotmány jelenthet, ami tartalmazza a hatékonyság elvét. Ennek svájci alkotmányba emeléséről l. Alexandre Flückiger: Effectiveness: A new Constitutional principle. Legislação N. 50 Outubro – Dezembro 2009. 187. o.

Kormány együttműködésére, mivel ezt kifejezetten a Kormány feladataként jelölte meg. Ilyen szabályt az Alaptörvény nem ismer. A minőségi jogalkotás területén *formai szempontból előrelépésként* értékelhető a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jatv.[107]) és a konzultáció kapcsán pedig a társadalmi részvételről szóló 2010. CXXXI. törvény (Ttv.) megalkotása. Mindazonáltal nem szabad elfeledkezni arról, hogy a jogalkotás minőségét nem pusztán a formai szabályok megléte jelenti, hanem azok tartalmi megfelelősége és gyakorlati megvalósulása is. A *Ttv*. szabályairól – és a szabályozási környezetről – *nem* feltétlenül mondható el, hogy az érintetteknek *valódi és érdemi konzultációra* adnának lehetőséget, illetve erre vonatkozóan valamifajta kikényszeríthető kötelezettséget fogalmazna meg a jogszabály-előkészítője (és a politikai aktor) számára.[108] Hasonlóképpen *nem* állítható, hogy a politika-alkotási/jogalkotási tervezés és annak folyamatban történő szemlélete hazánkban gyakorlati megvalósulásra lelt volna.[109] Mindezek pedig nem abba az irányba mutatnak, hogy az alkotmányos párbeszéd a jogalkotó és az érintettek között meg tudna valósulni.

3.2. Az érdemi konzultáció „kikényszeríthetőségét" *nem segíti az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat sem,*[110] figyelemmel arra, hogy az évek során – igaz a régi Jatv.-ra és a hozzá kapcsolódó jogi rendelkezésekre alapozva – a konzultáció alkotmányjogi jelentőségéből fokozatosan visszavett. Ez pedig a másik oldalon a véleményeztetési kötelezettség egyre gyengülő jellegét eredményezte. A tényekre alapozott, racionális jogalkotás hazánkban egyrészt amiatt nem tud kibontakozni, mivel nincsen meg a megfelelő alkotmányos alapja,[111] illetve az nem került az alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkálásra, másrészt talán azért, mert a politikai döntéshozó nem szentel neki elegendő figyelmet, és a szakapparátus – egyébként ezzel összefüggésben – kellő időt.[112] E gyakorlat azonban odáig vezethet, hogy a politikai döntéshozó nem rendelkezik megfelelő, és valamilyen mértékben ki is kényszeríthető, a megalapozott döntés meghozatalához a szükséges információval, vagy esetleg ezt az információt nem (kellő mértékben) veszi figyelembe, ami a demokratikus jogállamban nem biztos, hogy megengedhető.[113] A „szükséges információkhoz" hozzátartoznának az előzetes hatásvizsgálat következetes alkalmazása során megszerezhető adatok, a közvélemény, a stakeholderek és a szakértők véleménye is.
A *hatásvizsgálat fontosságát* a jogalkotó *deklaratív szinten felismerte,* ami megjelent mind a régi, mind az új Jatv. rendelkezéseiben. A régi Jatv. és az egyéb jogi normák alapján azonban nem volt jellemző a hatásvizsgálat megfelelő elvégzése. A Jatv. az elődjénél kétségtelenül

[107] L. bővebben: Csink Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
[108] Ennek indokairól bővebben l. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
[109] A jogalkotás tekintetében l. Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei. Kodifikáció 2012. 2. sz. 37.
[110] Bővebben l. Drinóczi – Kocsis: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről.
[111] Ellentétben pl. az EU arányossági elvével. L. továbbá a hatékonyság elvének alkotmányosodását Svájcban. Flückiger: i.m. 187. o.
[112] Müller György sarkosabban fogalmaz: „A képviselői aktivitással a kormányzati törvény-előkészítés visszaszorulása – azon túl, hogy az Országgyűlés tekintélyének növelését is célozhatja és jelképezheti felsőbbségét a végrehajtó hatalommal szemben – kézenfekvő gyakorlati haszonnal és politikai hozammal jár. Felgyorsítja a jogalkotás szokásos körülmények között lassú folyamatát és reakcióidejét, meg kiiktathatja a körülményessége és hosszadalmassága miatt feleslegesnek ítélt államigazgatáson belüli és kívüli egyeztetéseket, amellyel a lényeget és a részleteket illetően is elkerülheti az ellenvéleményeket. Előnye éppen a hátránya, a nem ok nélkül kapkodóként is jellemzett, gyakran mégis nagyon tudatos, csak a politikailag helyesnek és gyümölcsözőnek képzelt elérendő célt szem előtt tartó olyan jogalkotás, amely figyelmen kívül hagyhat ésszerű szabályozási követelményeket is (hatásvizsgálat, dereguláció), nem biztos, hogy törődik a következményekkel vagy a végrehajthatósággal, a viták megtakarításával pedig feleslegesen érdekeket sérthet, illetve konfliktusokat gerjeszthet." Müller: i.m. 3. o.
[113] Ennek megítélése természetesen nagyban függ attól, hogy az állam miként határozza meg a materiális értelemben vett demokratikus jogállamhoz való viszonyát.

részletesebb szabályokat tartalmaz, és a Kormány Ügyrendje – a korábbi ügyrendhez képest – kifejezetten és részletesebben rendelkezik arról, hogy az előterjesztésben röviden be kell mutatni a szabályozás és hatásai következményeit.[114] Ehhez járul hozzá az is, hogy több, alacsonyabb szintű jogi norma rendelkezik a hatásvizsgálati központ felállításáról, a konzultációra és a hatásvizsgálatra vonatkozó részletesebb, bár igazán technikainak nem nevezhető szabályokról.[115] Az hatásvizsgálat fejlesztése illeszkedik az állam által meghatározott célkitűzésekbe: Magyary program (hatásvizsgákat kiemelt szerepe a stratégiai jogalkotásban), Jó állam (szabályozás gyakori módosításainak megszüntetése, adminisztratív terhek csökkenése), Új Széchenyi terv (versenyképesség javítása), Nemzeti Reform Program (foglalkoztatás növekedése, fenntartható fejlődés), Széll Kálmán Terv, Konvergencia Program (költségvetési stabilitás),[116] és az implementációt különböző programok is elősegítik.[117]

3.3. A *Jatv.*[118] a *jogszabályok előkészítésével* kapcsolatban a következő eljárási szabályokat határozza meg:[119] a jogszabály szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítása, előzetes hatásvizsgálat, indokolási kötelezettség, a jogszabálytervezetek véleményezése, a jogszabálytervezetek egyeztetése az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival.[120] Az *„intézményi párbeszéd"* tekintetében az állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet a Jatv. szerint kötelezően kizárólag akkor véleményezhet jogszabályt, ha arra törvény kifejezetten jogot biztosít számára, és ekkor is csak a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteire vonatkozóan teheti ezt meg.[121] A *„társadalmi párbeszédre"* vonatkozó részletszabályokat a Ttv. tartalmazza meghatározva az általános szabályokat (mit kell,[122] illetve mit nem lehet[123] véleményezésre közzétenni), illetve általános egyeztetésre és a közvetlen egyeztetésre vonatkozó speciális szabályokat. Az egyeztetésre

[114] Az előterjesztésben röviden be kell mutatni javasolt intézkedésnek a költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit (hatásvizsgálati lap). Ügyrendről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

[115] L. 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendeletet az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatról, 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről

[116] Farkas Krisztina: A hatásvizsgálati rendszer koncepcionális megközelítése. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/ea/20000/A%20hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendszer%20koncepcion%C3%A1lis%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf

[117] L. a „Jogszabály-előkészítési folyamat racionalizálása" elnevezésű programot (projektkód: ÁROP 1.1.10-2011-2011-0001), ami jellemzően a hatásvizsgálati rendszerre és az adminisztratív terhek csökkentésének folyamatba történő beillesztésére koncentrál, valamint a Ttv. utólagos felülvizsgálatát is célul kitűző „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban" elnevezés programot (Projektkód: ÁROP-1.1.19-2012-2012-003). Mindegyik elérhető innen: http://magyaryprogram.kormany.hu/arop-projektek.

[118] Jatv. 16-20. §

[119] L. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. JURA 2013. 1. sz. 7-22. o..

[120] Utóbbival kapcsolatban l. a Jatv. 20. cikkét.

[121] A Jatv. a részletszabályok tekintetében megkülönbözteti a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenységet, amely során készített jogszabálytervezetek véleményezésére a Kormány ügyrendje további rendelkezéseket állapíthat meg.

[122] Törvény, kormányrendelet miniszteri rendeletet tervezete és indokolása; a koncepció véleményezésre bocsátható. Ttv. 5. § (1)-(2) bek.

[123] (3) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani *a)* a fizetési kötelezettségekről, *b)* az állami támogatásokról, *c)* a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, *d)* az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, *e)* a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint *f)* a szervezet és intézmény alapításáról, szóló jogszabályok tervezeteit. (4) Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.
Ttv. 5. § (3)-(4) bek.

bocsátás alól általános kivételként kezeli azokat a tervezeteket, amelyek sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik, de ezeket is kötelezőként közzé kell tenni a honlapon.[124]
A társadalmi egyeztetés alapelvei a Ttv. szerint[125] a következők: lehető legszélesebb kör bevonása, különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére; átláthatóság, teljes körű nyilvánosság; kölcsönös együttműködési kötelezettség.
Az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet[126] a tárgyként megjelölteken túl a hatásvizsgálat szervezését is szabályozza. A rendelet az előzetes hatásvizsgálattal kapcsolatban meghatározza annak tárgyát,[127] és elveit, amelyek értelemszerűen irányadóak az utólagos hatásvizsgálatra is,[128] rögzíti továbbá az előzetes hatásvizsgálat előkészítőjének[129] a kötelezettségeit, előírja, hogy a szabályozás közvetett és közvetlen hatásait[130] a hatásvizsgálati lapra[131] – szüksége esetén többre is – rá kell vezetni.[132] Nem megfelelő hatásvizsgálati lap esetén a közigazgatási államtitkár nem bocsátja közigazgatási egyeztetésre az előterjesztést. A hatásvizsgálat szervezésével összefüggésben a rendelet rögzíti a szabályozás előkészítőjének és az általa kijelölt hatásvizsgálati kapcsolattartó személynek a feladatait. A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter – a hatásvizsgálati beszámolók figyelembevételével – minden év március 31-ig tájékoztatja a Kormányt a hatásvizsgálati tevékenységgel összefüggő gyakorlati tapasztalatokról, és a Kormány számára a hatásvizsgálatok során feltárt eredményekről eseti jelleggel jelentést készít.[133] A hatásvizsgálatokat elvégzéséhez segédanyagok nyújtanak segítséget, és lezajlott a hatásvizsgálattal foglalkozók alapképzése is.[134]

4. Összefoglalás és következtetések

4.1. A fentiekből több *tanulság* is leszűrhető. Az egyik az, hogy a részvétel és a konzultáció erősítésével a *többségi demokrácia „több-részvételi”* vagy *közvetlen demokrácia felé hajló* értelmezése alakulhat ki. Az, hogy egyes államok mennyire terjesztik ki ezt az értelmezést, több tényezőtől is függ: az állam demokrácia felfogásától és a polgárok demokrácia és részvétel iránti elkötelezettségétől,[135] a kulturális beágyazottságtól, a rendelkezésre álló IKT eszközöktől stb.

---

[124] Ttv. 5. § (5) bek., 8. § (4) bek.
[125] Ttv. 2. §
[126] Kibocsátásának a háttere a Jatv., amely a 17. §-ában az előzetes hatásvizsgálatról tartalmaz rendelkezéseket.
[127] A legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni; illetve a szabályozás pozitív és negatív hatásait kell vizsgálni.
[128] KIM rend. 6. § (1) bek.
[129] KIM rend. 2. § (2) bek. 6. pont: a szabályozás előkészítője: a szabályozás előkészítéséért felelős, feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter. L. még 4. §
[130] KIM rend. 4. § (4) bek. […] a) az érintett csoportokra gyakorolt társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási, *b)* költségvetési, *c)* a piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő adminisztratív terhekre gyakorolt és igazgatási, *d)* környezeti és természeti, *e)* egészség-, valamint *f)* egyéb, kifejezetten az adott szabályozás szempontjából releváns hatásait. A rendelet felsorolja azokat az eseteket is, amikor nem kell a lapot kitölteni (5. §).
[131] Maga a hatásvizsgálati lap is egyeztetés eredménye volt, l. Kaposi Judit: Hatásvizsgálati rendelet és az új lap. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/2/ea/20000/Hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendelet%20%C3%A9s%20%C3%BAj%20lap.pdf
[132] KIM rend. 5. § (1)-(2) bek., 7. § (1), (3) bek.
[133] KIM rend. 8. § (1), (2), (4)-(5) bek.
[134] L. http://hatasvizsgalat.kormany.hu.
[135] A british columbiai példa, ahol „csak” a választási rendszer átalakításáról volt szó a magyar alkotmányozás fényében különösen érdekes. L. pl. Drinóczi Tímea: Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról. In Fülöp Péter – Bencsik András (szerk.): Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet. Pécs 2011.

A vizsgált téma vonatkozásában az a további lényeges, és eddig is ismert következtetés, hogy konzultáció i) a párbeszéd és a részvétel olyan formája, ami a minőségi szabályozás/jogalkotás fontos eleme; ii) egységes kormányzati politika részének kell lennie annak érdekében, hogy valóban hatékony legyen; iii) folyamatos értékelés tárgyát kell képeznie azért, hogy a tapasztalatok, a beérkező vélemények, és a máshol kialakult jó gyakorlatok alapján folyamatosan fejleszteni lehessen; iv) politikai elkötelezettség nélkül nem valósítható meg.

4.2. Minél jobban körüljárja tehát a jogalkotó a szabályozási tárgykört, annál *több információval* rendelkezik ahhoz, hogy *racionális* vagy célravezető[136] *szabályozást* alkosson. A körüljárás eszközei pedig pl. a fent említett hatásvizsgálat és konzultáció lehetnek. A racionális vagy tényeken alapuló, illetve célravezető jogalkotásra irányuló megközelítésnek a kikényszeríthetősége lényegében *három szereplőn* múlik. Az egyik a politikai döntéshozó, akinek a részvételre vagy hatásvizsgálatok elvégzésére/azok hiányára vonatkozó döntésén (szabályozza-e ezeket, és ha igen, a szabályokat betartja-e) múlik a fentiek érvényesítése. A másik a *civil szervezetek* érdekérvényesítési képessége: képesek-e kikényszeríteni a velük való érdemi tárgyalást, a konzultációk során érdemi hatást tudnak-e elérni. A harmadik szereplő az *alkotmánybíróság* lenne: megköveteli-e a jogalkotótól pl. az alapjogokat érintő kérdésekben a „tényeket", és ha igen, azt hogyan teszi.[137]

4.3. A minőségi jogalkotás iránti elkötelezettség 2011-től *prioritásként* van jelen, ami érdemben talán a legmarkánsabban a hatásvizsgálattal[138] összefüggésben, formálisabban pedig a konzultációnál jelenik meg. Mindebből az alkotmányos párbeszéd erőteljes megvalósulása és kedvező hatásának a kifejtése, a jogalkotás minőségének a növelése lett volna várható, ennek ellenére azonban az alkotmányos párbeszéd jogalkotással összefüggő normatív előfeltételei érdemben nem valósultak meg.

4.3.1. A *konzultációra vonatkozó szabályozás* többé-kevésbé tartalmazza azokat az elemeket, amelyek a jó gyakorlatok és a már meglévő szabályozások alapján szükségesnek minősülnek. Ilyennek tekinthető a beérkezett véleményeknek az Országgyűlés rendelkezésére bocsátása, illetve az utólagos hatásvizsgálati kötelezettség. Hasznos lenne azonban a konzultációs eljárás fejlesztése is, és a döntés-előkészítő (hatásvizsgálati) folyamatokba való többszöri (politika alakítása, majd a konkrét döntés előtti) tényleges és hatékony integrálása.
A társadalmi egyeztetés *alapelvei* meglehetősen szűkkörűen kerültek megfogalmazásra, ezek tehát esetlegesen a jó gyakorlatok figyelembe vételével is fejleszthetők. A többszintű szabályozás ellenére sincsen érdemi előírás a döntés-előkészítésre vonatkozó szabályok be nem tartásakor alkalmazandó jogkövetkezményekre,[139] a tervezés fontosságára.
A Ttv. nem a miniszter, hanem a *stratégiai partner kötelességévé* teszi, hogy a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglalkozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező

---

http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Hirek/20111017/tanulmanykotet.pdf, http://kozjogpecs.hu/images/ujcikk/tanulmanyktet.pdf, a Fundamentum 2011-es lapszámait.

[136] Ez a REFIT Közlemény magyar változatának szóhasználata.

[137] Vö. Kasemets: i.m. 54., 61., 62., 90., 98. o. L. a következő IV. pontban.

[138] L. Orbán Krisztián: A minőségi jogalkotási rendszer fejlesztése. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/3/ea/20000/A%20hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendszer%20tervezett%20m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9se.pdf,

[139] Ez lehetőséget ad a konzultációra és a hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok megkerülésére (egyéni képviselői törvényjavaslatok). Ezen egyrészt a koherensebb szabályozás és a parlamenti hatásvizsgálati szerv létrehozatala segíthetne (L. EP Directorate for Impact Assessment and European Added Value).

szervezetek véleményét is megjelenítse.[140] Ez *kétségessé* tesz, hogy az érdekek valóban artikulálódni tudjanak a politikai döntéshozatal szintjén. A stratégiai partnerség esetében nincs garancia arra, hogy valóban olyan partnerekkel kötnek megállapodást, amelyek a véleményezendő jogterületnek valóban szakértői. A szabályozásból továbbá *nem* látszik *intézményesített garancia* arra nézve, hogy a társadalom esetlegesen szélesebb rétegeit is képviselő szervezeteket a miniszter diszkrecionális döntése ne zárja ki a konzultáció intézményesített lehetőségéből. A problémákat hasonlóképpen látja *Antal Attila*: „[a] deklarált széleskörű társadalmi részvétel helyett a kormányzat által kiválasztott „véleményvezérek" dominálhatják a jogalkotás folyamatát."[141]
A *társadalmi egyeztetés* Ttv.-ben foglalt elveinek megvalósulása *formai* szempontból valószínűsíthető, mivel mindenkinek valóban lehetősége van véleményének kifejtésre, a honlapon kialakított rendszer átlátható. *Ténylegesen* azonban *nem* biztos az összefoglalók fellelhetősége és a transzparencia biztosítása, illetve az sem, hogy e véleményeket valamilyen formában feldolgozzák és figyelembe veszik. A visszacsatolás ugyancsak kétséges.

4.3.2. A *tervezetek közzétételének szabályozása* széttöredezettnek tűnik, ilyen tartalommal nem feltétlenül indokolt a kétszintű (Ttv. és Korm. rend.) szabályozás. A konzultációra vonatkozó jó gyakorlatokból keveset használ fel, és nem törekszik a rossz példák elleni fellépésre sem. Az előkészítési eljárásban a minisztériumok eddig is magas arányban *gyorsított eljárást* alkalmaztak, és a mostani szabályok szerint a konzultációtól és a hatásvizsgálattól is *el lehet tekinteni* kiemelkedő közérdek esetében; erről a miniszter dönt. A véleményezésre nincsen egzaktul meghatározott határidő, jogszabály csak annyit rögzít, hogy a határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat.[142] A szabályozásból úgy tűnik, hogy párhuzamosan folyik az egyeztetési és a véleményezési eljárás, így egyrészt *kétségesség válik* a politika-alkotási folyamatba való koherens és érdemi integrálása, illetve *kérdésessé válhat* az, hogy a politikai döntéshozónak a véleményeket mennyire van lehetősége, igénye, szándéka figyelembe venni.

4.3.3. A *hatásvizsgálat* – jogalkotási eljárásban való – elhelyezésének vizsgálatakor nem egészen egyértelmű az, hogy a konzultáció ebbe a folyamatba illeszkedik-e, és ha igen, milyen módon. Erre *nem ad világos eligazodást* sem a jogi szabályozás, sem a Kormány által a kormányzati portálon nyújtott információ.[143] A hatásvizsgálat és a konzultáció alapján lenne elkészíthető az az információs alap, ami szerint a politikai döntéshozó meghozza a döntést. A szabályozás indokait, jogrendszerbe való illeszkedését, a választott szabályozási megoldás melletti érveket, azok hatását stb., a javaslat *indokolásában* kellene rögzíteni, ahogyan azt a Jatv., az Országgyűlésről szóló törvény, és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló Ogy. határozat[144] is megkívánja. Az indokolások azonban sokszor ezeket az érdemi információkat *nem tartalmazzák*, a konzultációs eljárásban nem minden esetben elérhető a tervezet indokolása, vagy a *hatásvizsgálati lap*. Utóbbi *kitöltése* is hagy maga után kívánnivalót: nem mindig derül ki belőle az a hatás, aminek a becslésére irányult. *Nincsen* azonban

[140] Tvt. 14. § (1) bek. Megállapítható, hogy a hatályos rendelkezések betartása – a korábbiakhoz hasonlóan – jogilag nehezen számonkérhető, a konzultáció és a hatásvizsgálati (illetve az indokolási) kötelezettség inkább deklaratív rendelkezésnek minősíthető.
[141] Antal Attila: Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest – Pécs, 2012.
[142] Ttv. 5. § (5) bek., KIM rend. 5. § (3) bek., Korm. rend. 3. §
[143] http://hatasvizsgalat.kormany.hu/tarsadalmi-egyeztetes
[144] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) Ogy. határozat

intézményesített mechanizmus arra nézve, hogy akár az érdemi indokolási kötelezettség vagy az annak alapjául is szolgáló érdemi hatásvizsgálat *kikényszeríthető* legyen.

4.3.4. A hatásvizsgálati rendszer *fejlesztésére* és gyakorlati megvalósításra, a nehézségek leküzdésére történtek *kormányzati lépések*. A *kérdés* ezzel kapcsolatban az, hogy a hatásvizsgálatot ténylegesen minden jelentősebb szabályozás előtt elvégzik-e, az egyes hatásvizsgálati eredményeket mennyire veszi komolyan a politikai döntéshozó, az mennyiben befolyásolja a konkrét döntés meghozatalát, az alternatívák közötti választást. A konzultáció és a hatásvizsgálat gyakorlati alkalmazásának és eredményei felhasználásának milyenségét empirikus vizsgálat hiányában nem igazán lehet feltárni, emiatt a konzultáció magyarországi gyakorlatát ténylegesen – e fejezetben[145] – nem lehet értékelni. A felsorolt hiányosságok és problémák azonban olyan jelzésként értékelhetők, amelyekkel foglalkozni szükséges.

4.4. A szabályozási környezetnek illeszkednie kell a célhoz, és akkor is ilyennek kell maradnia, ha problémák adódnak, új megoldások születnek vagy változnak a politikai prioritások.[146] Ennek a kormányzat/jogalkotó akkor tud megfelelni, ha ténylegesen és hatékonyan alkalmazza a minőségi jogalkotás eszközeit, azokat a politikaalkotás elemként fogja fel, és ennek koherens rendszerébe illeszti bele, majd időről-időre felülvizsgálja az alkalmasságot, és ha kell, a tapasztalatok figyelembe vételével módosításokat eszközöl. Egyik ilyen eszköz a részvétel, illetve azon belül a konzultáció, amelyekkel kapcsolatban a nyugati alkotmányos demokráciákban az a tendencia látszik, hogy mindkét eljárást erősíteni törekednek.
A konzultációs mechanizmusok *új magyar szabályozását* és az annak alapján kialakulófélben lévő *gyakorlatot* vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy a magyar jogalkotó – részben az európai tendenciákra is figyelemmel – *törekszik* a better regulation elvének megfelelő jogalkotási eljárásrend kialakítására, annak valódi tartalommal való megtöltése, helyes alkalmazása azonban számos *hiányossággal*, és ennek következtében *érvényesülési fogyatékossággal terhelt*. Úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotó még nem ért el a Bizottság magával szemben támasztott „smart regulation" uniós elképzelésében írtak nemzeti megvalósításához. A jelenlegi szabályozásból viszont az látszik, hogy a hatékonyság növelése érdekében kiújult a kormányzati elkötelezettség a hatásvizsgálatok iránt, a részvétel, a konzultáció azonban mintha nem került volna ennek az elkötelezettségnek a látóterébe. Ez nemcsak amiatt hátrányos, mert a konzultáció eszköze lehet a hatékony, informatív és objektív hatásvizsgálatnak, hanem amiatt is, mert növelni tudná a jogszabályok elfogadottságát, és meg könnyíthetné a megvalósítást. Nem utolsó sorban *az érdemi konzultáció pedig növelhetné a társadalmi bizalmat*, a részvétel iránti igényt, a vélemény kifejtésének fontosságát, ami pedig visszahathatna a politikai szintre is, és növelhetné a politikai döntéshozó demokrácia és minőségi jogalkotás iránti elkötelezettségét, illetve beindíthatná az alkotmányos párbeszédet a jogalkotó és a „nép" között. A vázolt problémák *megoldására* pedig az *alkotmányos párbeszéd tűnik alkalmasnak, de csak megfelelő politikai környezetben és demokrácia-felfogásban*. Ha tehát a jogalkotás alkotmányos párbeszédként is felfogható, akkor megállapítható, hogy *Magyarországon ez a párbeszéd* nem teljes, *féloldalas*, ami kihat a jogalkotás minőségére, és visszahat a demokrácia minőségére is. A továbbiakban érdemes azt vizsgálni, hogy az alkotmánybíráskodás milyen szerepet kaphat a jogalkotás minőségének erősítésében, az egyes jogalkotási szabályok betartása kikényszerítésében. A következő pontban tehát – alapvetően a gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági felülvizsgálatának kialakuló magyar gyakorlata apropóján – azt elemzem,

[145] L. ezzel kapcsolatban Rixer Ádám kiváló elemzéseit. Rixer: i.m. 37-54. o.
[146] COM(2012)746, 11. o.

dc_1051_15

hogy mindezt hogyan lehetne elérni, és a máshol használt módszer alkalmazása Magyarországon egyáltalán lehetséges-e.

IV. A racionális, tényeken alapuló jogalkotás és felülvizsgálata

Az Alkotmánybíróság a gazdaságpolitikai kérdésekben megnyilvánuló mozgásterét hagyományosan szűken értelmezi, és e lehetőségeit az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény elfogadásával (és korábban az Alkotmány módosításával) még szűkebbre szabta. Az Alkotmánybíróság a *gazdaságpolitikát érintő döntésekben évek óta alkalmazott tesztje* az Alaptörvény hatályba lépésével sem módosult. Ami azonban változott, az az Alkotmánybíróság *alkotmányértelmezési gyakorlata*: a testület az alapjogok korlátozási tesztjét „felhígítja", illetve a jogalkotási (jogállami) elvek betartását nem kényszeríti ki. E kettő együtthatása révén a hazai alkotmánybíráskodás jelentősége csökken, „parlamenti törvénybarátsága" nő, az alapjogok és alkotmányi elvek fontossága gyengül, az alapjogok jelentős, lényegi korlátozása alkotmányosnak minősül. *Végeredményben* tehát az alkotmány nem tudja betölteni a funkcióját, ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat. Ez az „unortodox"[147] megközelítés annak ellenére nyer teret, hogy az alkotmányjog mellett mind a közgazdaságtudomány, mind a jogalkotástan és a joggyakorlat fel tud sorakoztatni olyan érveket, együtthatásokat, amelyeknek *éppen az ellenkező irányba kellene hatniuk*. E részben azt mutatom be, hogy melyek azok az újabb, a racionális jogalkotásra és a jogalkotási eljárás felülvizsgálatára irányuló – alkotmányos párbeszédben is megnyilvánuló – jogalkotástani fejlemények, amelyeket úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem vesz figyelembe, és (így) a jogalkotó sem. Ezekre alapozva rámutatok arra, hogy hogyan lehetne olyan alkotmánybíráskodást folytatni, ami az európai trendekbe illeszkedőnek látszhat, de leginkább: jobban megfelelhet az alkotmányossági követelményeknek, és így akár – a demokatikus tartalmúnak tételezett[148] – az Alaptörvénynek is.

1. Racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás – kitekintés

A versenyképesség növelését előtérbe helyező Európában és a jogalkotástannal foglalkozó szakirodalomban egyre inkább felmerül(t) az az igény, hogy az uniós és nemzeti jogalkotók tényekre alapozottan, körültekintően, racionálisan alkossanak jogot. A *jogalkotók* törekednek útmutatókat, kézikönyveket, szabályzatokat stb. kidolgozni annak érdekében, hogy a jogalkotásuk (az előkészítési fázist is ideértve) a lehető legmegalapozottabb legyen abban a tekintetben is, hogy ne sértsen alapjogot. Ennek szabályozása és gyakorlata fentebb bemutatásra került. A *jogalkalmazás* pedig ehhez úgy igazodik, hogy megpróbálja kikényszeríteni ezeknek a szabályoknak az alkalmazását úgy, hogy a nem kellően megalapozott és alapjogot sértő szabályt erre hivatkozással helyeznek hatályon kívül, vagy állapítják meg annak alapjogba ütköző voltát. A bíróságok tehát növekvő mértékben *vizsgálják a jogalkotási eljárás következetességét és racionalitását*. Az *EJEB* az eljárási követelmények vizsgálata során az egyént védi az önkényes kormányzati beavatkozástól, különösen akkor, amikor az államnak széles mérlegelési joga van. Mivel az Egyezmény nem deklarál jogot arra, hogy az alapjogokra vonatkozó nemzeti szabályozás hatásvizsgálat vagy konzultációs eljárás stb. eredménye legyen, a Bíróság számára az a fontos, hogy a versengő alapjogok, elvek, és értékek *mérlegelése* megtörténjék. Erről pedig a Bíróságot a better regulation eszközök alkalmazásának bemutatásával lehet meggyőzni. A kérdés mindig az,

[147] A jogalkotás tekintetében l. Deák Dániel: Unorthodoxy in legislation: the Hungarian experience., http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1601/1/SE_2014n2_Deak.pdf

[148] L. a kilencedik fejezetet.

hogy ezek az eszközök befolyásolják-e annyira a döntéshozatali eljárás tisztességességét, hogy azok alkalmazására a nemzeti hatóságok implicite kényszerítve érezzék magukat.[149] Az *EU Bírósága* megköveteli mind az uniós, mind a nemzeti jogalkotótól, hogy mutasson be a szabályozás alapjául szolgáló anyagokat, és azokat magyarázza el, igazolva ezzel az eljárás racionális voltát. Mindennek az alapja az, hogy a better regulation standardjai és eszközei olyan jogi normákhoz és elvekhez kapcsolódnak,[150] amelyeket az EUB a felülvizsgálat során alkalmazhat.[151] A *nemzeti (alkotmány)bíróságok* pedig az eljárási szempontokat vagy *önmagukban* értékelik (közjogi érvénytelenség), vagy az *arányossági tesztet* alkalmazzák a jogalkotás racionalitásának alátámasztására.

1.1. Nemzeti bíróságok és a racionális jogalkotás követelménye

Az EU tagállamaiban és máshol is nő az érdeklődés a jogalkotás eljárási elvei iránt, aminek alapja a megfelelő/minőségi jogalkotás elveinek meghatározása iránti igény, ami a racionalitás egyetemes elvével áll szoros kapcsolatban.[152]

1.1.1. A jogalkotás felülvizsgálatát érintően megállapítható, hogy az *Egyesült Államok Legfelső Bíróságán* is nőtt az érdeklődés a jogalkotási eljárás felülvizsgálatával összefüggésben. A korlátozást megengedő döntés meghozatalához vizsgálják a jogalkotási feljegyzéseket is azért, hogy bizonyítékot találjanak a jogalkotói megállapításokra, vagy arra, hogy a vita megfelelőn folyt-e le, vagyis a jogalkotás minősége fontos az ügy eldöntésében.

1.1.2. A *német bírák* is kapcsolnak eljárási megfontolásokat az érdemi vizsgálathoz, de az eljárási felülvizsgálat az érdemi vizsgálatnak nem veszi át a helyét.[153] A német alkotmányos berendezkedésben körültekintő (racionális) jogalkotónak lenni nem alkotmányjogi kötelezettség (Verfassungspflicht), hanem csak felelősség (Obliegenheit). Ez pedig azt vonja maga után, hogy a jogalkotás eljárási és módszertani hiányosságai vagy hibái csak akkor számítanak, ha azok a jogszabály tartalmát befolyásolhatják. Ebben az esetben a jogalkotónak kell tisztáznia a szabályozás melletti indokait. Ha viszont a szabályozási tartalom egyértelműen ésszerű, nem szükséges az eljárási szempontú vizsgálat.[154] A német alkotmánybíróság a *Hartz IV ügyben*[155] megerősítette a törvényhozó jogát a járandóságokra

[149] 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. 14. o., Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 258. o.

[150] Arányosság és szubszidiaritás elve, 2. Jegyzőkönyv.

[151] Keyaerts: i.m. 280., 289. o.

[152] Ittai Bar-Siman-Tov: Semiprocedural judicial review. Legisprudence Vol. 6, No. 3. 277. o.

[153] Bar-Siman-Tov: i.m. 276. o.

[154] 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. 243. o.

[155] Az alkotmánybíróság megállapította, hogy újra kell kalkulálni a tartósan munkanélkülieknek folyósított, „Hartz IV segélyt" (felnőtteknél: havi 359 euró, eltartott gyermekek után még ennek a fele). A testület szerint a törvényi előírások nem elégségesek az emberhez méltó léthez szükséges létminimum biztosítására. Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09. Klicsu László: Az emberi méltóság a német Alkotmánybíróság egyes döntéseiben. Iustium Aequum Salutare. 2010. 4. sz. 131-132. o. L. továbbá pl. Claudia Bittner: Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court's Judgment of 9 February 2010. German Law Journal Vol. 12. No 11.

vonatkozó alkotmányos jog konkretizálására és korszerűsítésére, iránymutatásokat állapított meg a törvényhozó számára, ugyanakkor *felkarolta a jogalkotási eljárás racionalitására irányuló felülvizsgálatot* is. Az alkotmánybíróság szerint ugyanis az alapjog nemcsak a jogalkotási eljárás nyilvánvaló hibái, hiányosságai vizsgálatát követeli meg, hanem a járandóság kalkulálása alapjának és módszerének a felülvizsgálatát is annak érdekében, hogy meg lehessen bizonyosodni arról: azok valóban szükségesek az alapjog céljának eléréséhez. E kalkulációnak egyértelműen igazolhatónak kell lennie, és megbízható adatokon, számítási módszereken kell alapulnia. Ezért az alkotmánybíróság vizsgálja, hogy a jogalkotó a számítás elvégzéséhez megfelelő módszert választott-e, és a szükséges adatokat teljesen és korrekt módon állapította-e meg. Az alkotmányos felülvizsgálat megkönnyítése érdekében a törvényhozónak kötelezettsége bemutatni azokat a *módszereket és számításokat*, amelyeket a megélhetési minimum kiszámítása során a jogalkotási eljárásban alkalmazott. Ha ezt nem tudja megfelelően megtenni, a megélhetési minimum megállapítása többé nem felel meg a Grundgesetz előírásainak (1.1. és 20.1. cikkek).[156]

1.1.3. A *luxemburgi alkotmánybíróság* vizsgálhatja a jogalkotás eljárási követelményeknek való megfelelőségét, de erre ritkán kerül sor, és úgyszintén ritkán bocsátkozik arányossági vizsgálatba, viszont könnyen elfogadja a jogalkotónak a szabályozással kapcsolatos indokolását. Ugyanakkor *minimális követelményként* tekint arra, hogy a *jogalkotás racionális érveken alapuljon*, és az alapjogok korlátozását ilyen indokok hiányában nem engedi meg.[157]

1.1.4. A *belga alkotmánybíróság* a jogalkotási eljárás egyes elemeinek elmaradását (konzultáció, többségre vonatkozó előírás) főszabályként nem szankcionálja, ugyanakkor nagy hangsúlyt fektet a parlament törvényhozási prerogatívájára – azaz arra, hogy ha valamit törvényben kell szabályozni, akkor a jogalkotó csak a parlament lehet – és a föderális konszenzusos demokrácia fenntartására. A közösségek között meglévő *intézményi egyensúly* fenntartása érdekében tehát *eljárási követelményeket* is vizsgálhat. Amikor azonban az arányossági tesztet alkalmazza, akkor figyelembe veszi azt a körültekintést, megfontoltságot, amelyet a jogalkotó az eljárás során tanúsított. Vizsgálja tehát, hogy a *tanulmányok, tanácsok, konzultációk mennyiben támasztják alá az eljárás eredményét*. Például a betegszabadság szabályozását megfelelően igazoltnak találta, mivel a jogalkotó utalt olyan statisztikára, amelyre alapozva meghozta a konkrét szabályozási döntését.[158]

1.2. Az EJEB és a racionális jogalkotás követelménye

Az EJEB vonatkozó gyakorlatával kapcsolatosan *Patricia Popelier* szisztematikus áttekintést nyújt.[159] Véleménye szerint az EJEB *szabályozási „watchdog" szerepét ölti fel*, amennyiben megköveteli az államoktól, hogy a szabályozási beavatkozásuk *racionális és deliberatív döntéshozatali eljáráson alapuljon*, és ebben az összefüggésben értékeli és alkalmazza a better regulation eszközeit. A joggyakorlat tehát az alkotmányos párbeszéd (migráció, inspiráció) kiindulási alapja is lehet, amely az állami jogalkotást és annak minőségét is

[156] Messerschmidt: i.m. 243-246. o. Szerző ugyanakkor megemlíti azt is, hogy az alkotmánybíróság a döntésében nemcsak a jogalkotási eljárás felülvizsgálatát erősítette meg, hanem érzékeny politikai kérdésben talált kibúvót. Az eljárási felülvizsgálat eredményére hivatkozva ugyanis nem kellett állást foglalni a jóléti állam fogalma esetleges változása mellett. Uo. 246. o.

[157] Popelier – Álvarez: 227., 229. o.

[158] Szerzők 1998-ban, 2007-ben és 2009-ben hozott alkotmánybírósági döntésekre hivatkoznak. Popelier – Álvarez: 227-229. o.

[159] Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach int he case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013. 249-267. o. Ugyanitt l. az alább is ismertetett EJEB gyakorlat bővebb tárgyalását, illetve más jogesetek bemutatását.

fejlesztheti, feltéve, ha az adott tagállam érzékeny a trendekre és odafigyel az alkotmányos párbeszédben részt vevő felekre.

1.2.1. A Bíróság gyakorlatából kiderül, hogy *nem* fogadja el azt a nézetet, miszerint *a parlamenti eljárás ésszerűsége önmagában adott*. Ennek oka, hogy a képviseleti szerv a demokráciában is működhet önkényesen, amivel alapjogsérelmet okozhat. Ez a megfontolás mutatkozott meg a *Hirst ügyben*[160] (a parlamentben nem folyt érdemi vita a szabályozásról), illetve az *Alajos Kiss v. Hungary* ügyben[161] is. Utóbbiban a Bíróság megállapította, hogy az államnak széles mozgástere van az alábbiakban: i) a választójog korlátozása indokoltságának megítélésében, ii) az abban való döntésben, hogy a tisztességes kiegyensúlyozás, arányosság hogyan érhető el, iii) abban, hogy milyen eljárást kell kialakítani a mentálisan beteg személynek a választójog gyakorlására való alkalmasságának megítélésére. Az EJEB az eljárása során azonban *észlelte,* hogy a törvényhozó semmilyen bizonyítékot nem adott arra vonatkozóan, hogy egyáltalán törekedett-e: i) a versengő érdekek mérlegelésére vagy ii) a korlátozás arányosságának vizsgálatára.
Az adatok, tények bemutatásának, így a mérlegelésnek a hiányára hivatkozott a Bíróság a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary* ügyben is.[162] Az EJEB több esetben azt állapította meg, hogy a döntést a jogalkotó nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal: adatokkal, dokumentumokkal, érvekkel. A de-regisztrációval kapcsolatban a Bíróság megállapította: a *Kormány nem igazolta*, hogy kevésbé drasztikus fellépés – bírósági kontroll, feloszlatás – a problémákkal szemben nem volt elérhető. A re-regisztrációval kapcsolatban a Bíróság abban látta a problémát, hogy a *Kormány nem igazolta*: az ex lege elismert egyházak teljes mértékben a magyar történelmi hagyományokat tükrözik annyiban, amennyiben a panaszosok abban nem szerepelnek, sőt, a jogalkotó egészen 1895-ig visszautal, de az újabb kori történelmi fejleményeket nem veszi figyelembe. A Bíróság szerint a *jogalkotó nem igazolta* a társadalomra való veszélyességnek – mint a re-regisztráció feltételének – az indokoltságát, és *nem is bizonyította* semmivel, hogy a panaszosok részéről tényleges veszély fenyegetne, továbbá *nem folyt* semmilyen eljárás, amely a panaszosok működésének a jogellenességére vagy annak visszaélésszerűségére vonatkozna.

1.2.2. A Bíróság értelemszerűen *nem kötelezi* a nemzeti hatóságot *konzultáció* megtartására, de akkor, amikor az államnak széles a mérlegelési hatásköre, a konzultáció lefolytatása *meggyőzheti* a Bíróságot arról, hogy a döntés az érdekek megfelelő mérlegelése eredményeként született meg. Ebben az esetben elegendő az, hogy ilyen eljárás a *rendelkezésre áll*, és az már a részvevők felelőssége, hogy azon milyen módon vesznek részt. Az *Evans ügyben*[163] megállapításra került, hogy a szabályozás eredménye több hozzászólás, vita és konzultáció eredménye volt. A *Hatton*[164] és más ügyekben érvként vették számításba, hogy lehetőség volt a konzultációra, akár konzultációs anyag rendelkezésre bocsátásával, akár annak biztosításával, hogy a vélemény elmondható volt. A Bíróság számára az értékelésében irreleváns, hogy az eljárás eredménye az érintettek számára kedvező-e vagy sem. Hasonlóképpen, az EJEB a *hatásvizsgálatra* vonatkozóan *sem ír elő* semmilyen speciális

[160] Az ügy lényege: elítéltek választójogának általános és automatikus megvonása. Hirst (no 2) v the UK (Application nr. 74025/01) Judgment of the ECHR on 30 March 2005, 41.
[161] Alajos Kiss v. Hungary (Application nr. 38832/06), Judgment of the ECHR on 20 May 2010, 41.
[162] Bővebben és alapjogi megközelítésben l. a hetedik fejezetet.
[163] Az ügy lényege: a biológiai apa visszavonhatja az embrió beültetéséhez adott hozzájárulását. Evans v. the UK [GC] (Application nr. 6339/05) ECHR 2007-I.
[164] Az ügy lényege: éjjeli repülőjáratok zajszennyezése. Hatton v. the UK [GC] (Application nr. 36022/97) ECHR 2003-VIII 8 July 2003.

sablon alkalmazását, pusztán azt követeli meg, hogy a szabályozási tartalom *megbízható tényeken és adatokon* alapuljon.

1.2.3. A Bíróság ugyan *nem értékeli* a felhasznált *anyagok* (tanulmányok, vélemények stb.) *minőségét*, de biztosan *kritizálja* az olyan módszertani vizsgálatot, amely nem nyújt minimális garanciát a plurális vagy semleges és tudományosan megalapozott értékelésre. Ez történt pl. a *Konstantin Markin* ügyben,[165] amikor az EJEB megállapította: nem történt utalás arra, hogy készült-e bármilyen szakértői vélemény vagy statisztikai kutatás arra vonatkozóan, hogy felmérje azoknak a szolgálatot teljesítő férfiaknak a számát, akik – ha úgy adódik – hajlandóak lennének elmenni hároméves szülői szabadságra. A *Kiyutin* ügyben[166] pedig a Bíróság azon az álláspontón volt, hogy ha a nemzeti hatóság el kíván térni a szakértők általi általánosan elfogadott megállapításoktól (HIV fertőzöttek mozgása nem korlátozható egészségügyi megfontolásokra hivatkozva), akkor azt csak úgy teheti, ha az eltérést azzal ellentétes szakértői anyagokkal igazolja. A semlegesség (a felmérést végző személy semlegessége megkérdőjelezhető volt) és a megfelelő részvétel hiánya (a fegyveres erők személyi állományból kevesen vettek részt a felmérésben), illetve a felmérés vitatható jellege (a szabályozás fenntartása melletti válaszokat sugallt) volt a kritika tárgy a *Smith and Grady* ügyben.[167]

1.2.4. A joggyakorlatban a racionális döntés nem objektív tények és adatok politikai döntésektől és választásoktól független létét jelenti, hanem egyfajta *„racionalizálási eljárásként”* van jelen, amely magában foglalja a tények megértésének és mérlegelésének, illetve a fontosabb változásokhoz való alkalmazkodásnak a képességét. A racionális jog tehát *összetett intellektuális eljárás eredménye*, amelynek központi eleme az információk birtokában lefolytatott vita, elszámoltathatóság, mindenféle releváns érdek mérlegelése. Ez mutatkozik meg az *ex post evaluációra* vonatkozó joggyakorlatban is, például a *Christin Goodwin* ügyben,[168] ahol a Bíróság kifejtette, hogy a tudományos és a társadalmi fejlődés fényében a transzszexuálisok jogi elismerésének a hiánya többé már nem minősül arányosnak.

1.3. Az EUB és a racionális jogalkotás követelménye

Az EJEB-hez hasonlóan értékel az *EU Bírósága* is,[169] amikor figyelembe veszi a kiegyensúlyozott mérlegelés követelményét, és annak alapját (pl. hatásvizsgálatot, konzultációt, szakértelmet) mind az uniós intézmények, mind a nemzeti jogalkotók esetében.[170] *David Keyaerts* véleménye szerint ezek azonban még[171] nem minősülnek a joggyakorlatban kikényszeríthető eljárási feltételnek.[172] Ez a joggyakorlat az EJEB esetjogához hasonló hatással járhat az alkotmányos párbeszédben.

---

[165] Az ügy lényege: a nemzetbiztonság indokolja a szülői szabadság apáknak való meg nem adását. Konstantin Markin v. Russia (Application nr. 30078/06) ECHR 7 October 2010.

[166] Az ügy lényege: HIV-vel fertőzött személyek utazási korlátozását nem igazolhatja a közegészségügyre való hivatkozás. Kiyutin v. Russia (Application nr. 2700/10) ECHR 10 March 2011.

[167] Az ügy lényege: fegyveres erőktől való leszerelés (homoszexuális okra irányuló) új szabályozása szükséges a haderő és a fegyveres erők hatékonysága érdekében. Smith and Grady v. the UK (Application nrs. 33985/96, 33986/96) ECHR 1999-VI.

[168] Christin Goodwin v. the UK (Application nr. 28957/95) ECHR 2002-VI.

[169] Összegzést és az alább is említendő ügyek feldolgozását l. Keyaerts: i.m. 281-285. o.

[170] Bővebben l. továbbá Drinóczi– Kocsis: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. A minőségi jogalkotás elvének megfelelő jogalkotás közös érdek, azon mind az uniós, mind a tagállami jogalkotónak munkálkodni kell, mivel az uniós törekvés hatását a tagállami szabályozás nem megfelelő volta leronthatja.

[171] Különösen a hatásvizsgálat értékeléséről l. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. HVG-ORAC, Budapest 2011. 279-308. o.

[172] L. Keyaerts: i.m. 285. o.

1.3.1. Az EUB 2010-ben megállapította: „81. Semmi nem utal ugyanis arra, hogy a Tanács és a Bizottság az 1290/2005 rendelet 44a. cikke és a 259/2008. rendelet elfogadása során figyelembe vette az érintett kedvezményezettekre vonatkozó információk közzétételének olyan módozatait – mint például az érintett kedvezményezettekre vonatkozó név szerinti információk közzétételének a támogatások időtartama, gyakorisága vagy típusa, illetve nagysága szerinti korlátozása –, amelyek megfelelnek e közzététel céljának, és egyben kevésbé sértik az érintett kedvezményezetteknek általában a magánélet tiszteletben tartásához és különösen a személyes adatok védelméhez való jogát. […] 83. Az intézményeknek tehát a szóban forgó érdekek súlya kiegyensúlyozott mérlegelése keretében meg kellett volna vizsgálniuk, hogy az olyan korlátozott név szerinti közzététel, mint amilyen a jelen ítélet 81. pontjában szerepel, nem lett volna-e elegendő az alapeljárásban szóban forgó uniós szabályozás céljainak eléréséhez. Nem tűnik úgy, hogy különösen az ilyen korlátozás, amely egyes kedvezményezetteket megóvna a magánéletükbe való beavatkozástól, nem adna az említett szabályozás céljainak elérését lehetővé tevő, eléggé hű képet a polgároknak az EMGA-ból és az EMVA-ból nyújtott támogatásokról."[173]
A *Bressol* ügyben[174] pedig a következő véleményen volt: „Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az említett hatóságoknak, ha az uniós jog által elismert elvtől eltérést engedő intézkedést fogadnak el, minden konkrét esetben bizonyítaniuk kell, hogy az említett intézkedés alkalmas a hivatkozott cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. A tagállamnak tehát az általa felhozható igazoló okokhoz csatolnia kell az e tagállam által elfogadott intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó elemzést, valamint az érvelését alátámasztó konkrét adatokat. […] Fontos, hogy ez az objektív, részletes és számszerűsített elemzés alkalmas legyen annak valós, egybehangzó és meggyőző adatokkal való bizonyítására, hogy a közegészséget érintő veszélyek ténylegesen fennállnak. […] A hatáskörrel rendelkező hatóságok feladata, hogy megadják a kérdést előterjesztő bíróságnak az említett követelményeknek megfelelő elemzést.[175]

1.3.2. Ugyancsak a *Bressol ügy* hozható példaként arra, hogy az EUB a *valódi probléma analízisére eljárási követelményként* tekint: „Következésképpen az említett elemzésnek figyelembe kell vennie, hogy a külföldi illetőségű diákok csoportja milyen hatást gyakorol az annak garantálására irányuló célra, hogy a Francia Közösségben elegendő számú szakember álljon rendelkezésre. Ezenkívül tekintettel kell lennie arra a lehetőségre is, hogy belföldi illetőségű diákok úgy döntenek, hogy a tanulmányaik végeztével a Belga Királyságtól eltérő tagállamban gyakorolják foglalkozásukat. Az elemzésnek azt is figyelembe kell vennie, hogy

[173] „Mindezek alapján az 1290/2005 rendelet 44a. cikkét és a 259/2008 rendeletet érvénytelennek kell nyilvánítani annyiban, amennyiben az EMGA-ból és az EMVA-ból nyújtott támogatások természetes személy kedvezményezettjeit illetően e rendelkezések előírják, hogy megfelelő szempontok – mint például a részükre nyújtott támogatások időtartama, gyakorisága vagy típusa, illetve nagysága – alapján történő különbségtétel nélkül, valamennyi kedvezményezettre vonatkozóan közzé kell tenni a személyes adataikat." A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács), 2010. november 9., C-92/09. és C-93/09. sz. egyesített ügyekben, 81, 83, 89,http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=203135

[174] Ellentétes az EUMSZ 18. cikkel és az EUMSZ 21. cikkel az olyan nemzeti szabályozás – mint amelyről az alapeljárásokban szó van – amely korlátozza a felsőoktatási intézményekben folyó orvosi és paramedicinális képzésekre első alkalommal beiratkozni jogosult, nem belga illetőségűnek minősülő diákok számát, kivéve ha a kérdést előterjesztő bíróság – a hatáskörrel rendelkező hatóságok által szolgáltatott minden releváns adat értékelését követően – megállapítja, hogy az említett szabályozás a közegészség védelmére vonatkozó cél szempontjából igazolható. Nicolas Bressol és társai és Céline Chaverot és a Gouvernement de la Communauté française, C-73/08. sz. ügy (Bressol ügy)

[175] Bressol ügy 71., 74.

milyen arányban telepednek le az említett foglalkozások gyakorlása céljából a Francia Közösségben olyanok, akik korábban nem ott végezték felsőfokú tanulmányaikat."[176]

1.3.3. A Vodafone ügy[177] példa arra, hogy az EUB is fontosnak tartja az *objektív megfontoláson alapuló szabályozást*,[178] amely megalapozásával kapcsolatban érdemi hivatkozási alap lehet a *konzultáció lefolytatása és a hatásvizsgálat megléte*: „A Bírósághoz észrevételeket benyújtó intézmények hivatkoznak továbbá a hatásvizsgálatra, amelyből kitűnik, hogy a barangolási piacok dinamikáját összetettnek és fejlődőképesnek tartották, amely mellett ugyanakkor fennállt annak kockázata, hogy a nagykereskedelmi díjak csökkentése nem tükröződik a kiskereskedelmi díjakban. A hatásvizsgálatból az is kitűnik, hogy ezért célszerűbb volna ugyanakkor a kiskereskedelmi díjakat is szabályozni. Ezt a kockázatot – különösen a kevésbé versengő piacokkal rendelkező tagállamok vonatkozásában – egyébiránt az ERG is elismerte a hatásvizsgálatot megelőző nyilvános konzultáció során nyújtott, 2006. március 22-i válaszának 3.12. pontjában."[179] A joggyakorlat szerint a *szakértelem* bevonása a döntéshozatalba úgyszintén megalapozhatja annak megfontoltságát és ésszerűségét. A vonatkozó alapelvek a better regulation standardokhoz és az EJEB megállapításaihoz hasonlóak: kiválóság, függetlenség, átláthatóság,[180] és a pluralitás.[181]

1.4. A szemiprocedurális felülvizsgálat

A jogalkotási eljárás felülvizsgálatának *igazolhatóságával* a szakirodalomban többen is foglalkoztak. *Patricia Popelier* szerint az a törvény, amely súlyosan beavatkozik az alapjogokba, demokrácia-deficitben szenved, és ilyen szempontból hibásnak minősül akkor, ha a parlament nem szervez, és nem vesz részt nyilvános vitákban, vagy nem teszi lehetővé a közigazgatási és bírói szerveknek a konkrét esetek elbírálásakor adott arányossági vizsgálat elvégzését. A hibás jogalkotás elkerülése érdekében fontosnak tartja a joghoz való hozzáférhetőséget és a jog előreláthatóságát, illetve a parlamenti eljárás „megfelelőségét".[182] Ehhez is kapcsolódik *Anne C. M. Meuwese* véleménye, aki szerint az arányosság vizsgálatának számos lépése (alkalmasság, szükségesség) magában foglal egyfajta hatásvizsgálatot is.[183]

---

[176] Bressol ügy 73.

[177] Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról (roaming), valamint a 2002/21/EK irányelv módosításáról szóló, 2007. június 27-i 717/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 171., 32. o.) érvényességére vonatkozott. A szabályozás nem érvénytelen sem az arányosság elve, sem a szubszidiaritás elve sérelme miatt. Vodafone és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, C-58/08. sz. ügy (Vodafon ügy)

[178] „Mindazonáltal a közösségi jogalkotónak a választását még ilyen jogkör birtokában is objektív megfontolásokra kell alapoznia. Ezen túlmenően, a különböző lehetséges intézkedésekhez kapcsolódó korlátok értékelése során meg kell vizsgálni, hogy az elfogadott intézkedéssel elérni kívánt célok igazolhatnak-e az egyes gazdasági szereplőket érő, akár jelentős mértékű, kedvezőtlen gazdasági következményeket." Vodafon ügy 53.

[179] Vodafon ügy 65.

[180] Case T-70/99 Alpharma Inc és Council of the European Union ügy 172.

[181] „A fentiekből következik, hogy az n-propil-bromid tűzveszélyes jellegének értékelésekor a Bizottság a tűzveszélyességi szakértői csoport véleményét követte, amely több, különböző módszer szerint végzett, szakmai publikációkból származó információk által megerősített vizsgálat eredményein alapul." C-425/08. sz. ügy Enviro Tech (Europe) Ltd és az État belge között. 64.

[182] 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. Universty of Latvia Press 2012. 33. o.

[183] Anne C. M. Meuwese: Impact Assessment in EU lawmaking. Kluwer Law International, 2008. 159. o. L. még David Keyaerts: Ex ante evaluation and judicial review by the European Court of Justice. 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 Verlag 2011

Ittai Bar-Siman-Tov a joggyakorlatok áttekintéséből levonta azt a következtetést, hogy a jogalkotási eljárás felülvizsgálata leírható a *szemiprocedurális felülvizsgálat* kifejezéssel. Ez – véleménye szerint – elkülönül[184] a tisztán érdemi felülvizsgálattól, mivel ez utóbbi esetén csak a jogszabály tartalma alapján, valamelyik teszt alkalmazásával döntenek a jogszabály alkotmányosságáról, míg a félig-eljárási vizsgálat esetében azt is figyelembe veszik, hogy a jogalkotó megfelelő figyelmet fordított-e a jogszabály meghozatalának eljárási követelményeire. A bíróság tehát nemcsak a jogoknak és értékeknek, hanem annak is a biztosítója lesz, hogy a jogalkotó komolyan vegye a jogalkotói feladatait, ami alkotmánybírósági szerepfelfogás-változást is eredményezhet vagy megkövetelhet. A tisztán eljárási vizsgálatban ehhez képest önmagában az eljárási követelmények hiánya alapozza meg az alkotmányellenességet. Ekkor a bíróság kizárólag a jogalkotói eljárást vizsgálja, mivel azok elvégezhetőek az érdemi vizsgálattól elkülönítve is. Ez nálunk a közjogi érvénytelenségi vizsgálatnak feleltethető meg. Ennél a szemiprocedurális vizsgálat viszont több, mivel érdemi és eljárási vizsgálatot is tartalmaz, de a szemiprocedurális vizsgálat önmagában nem, csak akkor igazolt, ha a jogalkotói aktus jogokat és értékeket sért. A bírák ebben az esetben tipikusan az általuk kimunkált követelményeket kérik számon (feltéve, hogy az alkotmányok ilyeneket nem tartalmaznak, amire a svájci alkotmány hatékonyság követelményétől eltekintve lényegében nincsen példa[185]), ami értelemszerűen túlmutat a jogi szabályozáson, és a vizsgálatba bevonja a jellemzően törvényi vagy alacsonyabb szinten, vagy akár kézikönyvekben meglévő szabályoknak[186] való megfelelőség vizsgálatát jegyzőkönyvek és hasonló dokumentumok tanulmányozásával. Ez pedig felveti a fél-eljárási felülvizsgálat igazolhatóságának és védhetőségének a kérdését. Az ilyen felülvizsgálat megvédi azokat az eljárási értékeket, amelyekre vonatkozó döntés egyben értékdöntést is jelent arra vonatkozóan, hogy melyik eljárási értéket kell önmagában is védeni: pl. a részvételt megvalósító konzultációt vagy a képviseleti elv megvalósítását eredményező érdemi parlamenti vitát stb. Amikor a bíróság ilyen alapvető értékekről és elvekről dönt, akkor fontos szerepet játszik az ezekről szóló politikai és társadalmi párbeszéd elősegítésében és biztosításában. Az ilyen döntés felvállalása nyilvánvalóan nagyban függ az adott állam demokrácia-felfogásától.

1.5. Összegzés

Az európai alkotmánybíróságok, az amerikai legfelső bíróság, az EU Bírósága és az EJEB gyakorlatának, és e döntéseket feldolgozó irodalomnak az áttekintése alapján megállapítható, hogy a *bírák egyre nagyobb figyelmet fordítanak* a jogalkotási eljárásra, azaz a jogalkotási eljárás milyenségét a döntésük részeként használják fel. Ez azt is jelenti, hogy a *jogalkotási eljárás vizsgálata nem izoláltan történik*, a döntéshozatali eljárás minősége befolyásolja a bírót, de az nem az egyetlen oka az alkotmányosságról való döntésnek. A *deliberatív jogalkotói eljárás meggyőzheti* arról a bíróságot, hogy a jogkorlátozást megalapozottnak, arányosnak fogadja el, és ezzel egy időben olyan követelményt is támaszt a parlamenttel szemben, hogy a jogokat korlátozó döntések tényleges deliberáció tárgyai legyenek. Mások

[184] Bar-Siman-Tov: i.m. 279-281., 288-291. o.

[185] Új jelenség, hogy a frissebb alkotmányok (újabb verziókban) jogalkotás-specifikus alapelveket és eljárásokat írnak elő; így például a svájci alkotmány (2000) kiköti a törvényhozással kapcsolatos hatékonyság elvét. Egy másik jogalkotással kapcsolatos elv a hátrányos visszaható hatály tilalma. Egyes alkotmányokban ez a tilalom egyértelmű meghatározásra kerül (pl. horvát alaptörvény), míg másokban a jogállamiság elve foglalja magában (Olaszország, Franciaország és Lengyelország). Sajnálatos módon az is megtörténhet, hogy pusztán egyszeri politikai szándék miatt az alkotmány olyan szabályt tartalmaz, amely lehetővé teszi a visszamenőleges hatályú adózást (Magyarországon 2010 és 2012 között). Minél újabb és részletesebb az alkotmány, annál valószínűbben tartalmaz utalásokat olyan jogalkotási alapelvekre, mint a hatékonyság vagy a tanácsadó szervek jelenléte. Drinóczi: Összehasonlító jogalkotástan: trendek és kihívások.

[186] Ehhez l. Drinóczi: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában.

dc_1051_15

szerint az ilyen döntések olyan alapjogi bíráskodási módszert vonhatnak maguk után, amely megköveteli a bíróságtól, hogy értékelje a parlamenti eljárás megfelelőségét, és ha a vita kívánnivalót hagy maga után, akkor e tényt az arányossági vizsgálat részeként értékelje. 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*. A joggyakorlatból 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. Az is kiderült továbbá, hogy 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 kritériumok alapján értékel. Az ezekkel a jellemzőkkel rendelkező felülvizsgálat szemiprocedurális vizsgálatnak nevezhető.[187]

2. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat: gazdaságpolitika és jogalkotás

2.1. A magyar Alkotmánybíróság és egy új szerepkör

Az *alkotmánybíráskodás feladata* az állam (gazdasági) jogalkotásával összefüggésben az, hogy azt alkotmányos keret között tartsa, rákényszerítve a jogalkotást arra, hogy juttassa érvényre az Alaptörvényben foglaltakat: a jogállamiság követelményétől kezdve az M) cikken[188] át az alapjogok védelméig bezárólag. Ez kettős, de összekapcsolódó megközelítést feltételez: az egyik az alapjogok védelme a túlzó állami beavatkozásokkal szemben, amikor az alapjogokra irányuló korlátozási teszteket kell az Alkotmánybíróságnak alkalmaznia; a másik pedig a jogalkotás alapvető követelményeinek a betartatása. A *kapcsolódási pont* az, hogy a jogalkotó a nem megfelelően körültekintő, nem racionális, nem tényeken alapuló, nem kellő mértékben előkészített, vagy a parlamenti eljárásba nem megfelelő módon megtárgyalt jogalkotással is okozhat alapjogsérelmet. Az alapjogok és az állami beavatkozás értékelésekor az alkotmánybírósági *mérlegelésben tehát* valahol meg kell jelennie annak a szempontnak, hogy a jogalkotó i) tényleg, hitelt érdemlő módon kimutatja azt, hogy az alapjogba való beavatkozás szükséges, és a cél másként nem elérhető, és/vagy ii) valóban a lehető legkevesebb sérelmet okozza az alapjogokban a választott szabályozási megoldással. Ehhez azonban az *szükséges*, hogy az Alkotmánybíróság *értékelje* magát a *jogalkotási folyamatot*, vagyis lényegében a *szemiprocedurális vizsgálatot* végezhetné el. Ha a jogalkotási folyamat maga nem okoz közjogi érvénytelenséget, amelyet az Alkotmánybíróságnak – véleményem szerint – az eddigiekhez képest szigorúbban kellene vizsgálnia, akkor azt kellene értékelnie, hogy a jogalkotó mennyire megalapozottan döntött a szabályozási megoldásról. E *vizsgálat nem menne el odáig*, hogy értékelje a döntés helyességét, mivel ekkor maga hozná meg a (gazdaság)politikai döntést, pusztán annak feltárására irányulna, hogy van-e egyáltalán valami kézzelfogható indoka a politikai döntésnek akár a szükségességét, akár az arányosságát

[187] Bar-Siman-Tov: i.m. 275. o.

[188] M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

illetően. Ezt pedig az Alkotmánybíróság úgy tehetné meg, hogy egyrészt áttekinti a jogalkotási törvénynek, a társadalmi egyeztetésre vonatkozó törvénynek és az egyéb vonatkozó jogi normáknak való megfelelőséget (pl. a jogalkotó a szabályozásra vonatkozó választását alátámasztotta-e értékelhető hatásvizsgálattal vagy bármilyen konzultációval). Másrészt a testület vizsgálhatná, hogy a jogalkotó a rendelkezésére álló szabályozási alternatívák közül a lehető legenyhébbet választotta-e. Mivel a testület nem a politikai döntés helyességéről határozna, és az értékelés az alapjog-korlátozási teszt részét képezné, mindez nem emelné egyik jogszabályt sem alkotmányi szintre, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésnek[189] érvényesülését segítené elő.
A magyar *Alkotmánybíróság* ezt a megközelítést *nem alkalmazza*, hanem úgy tűnik inkább, mintha az egész jogalkotást, mint demokratikus döntéshozatali folyamatot, egyáltalán nem kívánná alkotmányosan értékelni. Jobban mondva értékeli, csak éppen azt negatív irányban teszi: nem tekinti alkotmányos jelentőségűnek. Ez a probléma pedig túlterjeszkedik a vizsgált témán, a (gazdaság)politikai döntések alkotmányossági megítélésének problematikáján, mivel a jogszabályok közjogi érvénytelenségét is érinti, ami érdemi összefüggésben áll a racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igényével. Emiatt az összefüggés miatt érdemes először feleleveníteni a közjogi érvénytelenségre vonatkozó legújabb gyakorlatot az egyházügyi törvénnyel összefüggésben. Ezt követően a szűkebb téma, a gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági kerete, illetve a vonatkozó gyakorlat kerül áttekintésre és értékelésre.

2.2. Közjogi érvénytelenség

2.2.1. A 2011-ben elfogadott lelkiismereti és vallásszabadságra, valamint az egyházakra vonatkozó törvényt *(Ehtv1.)* közjogi érvénytelenség miatt *megsemmisítette* az Alkotmánybíróság.[190] A 164/2011. (XII. 20.) AB határozat[191] (ABh.1) – helyeselhető – indokolása szerint: „A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherencia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Házszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.” „Az Ehtv. megalkotása során a T/3507/90. számú egységes javaslathoz képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Házszabálynak – a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékául szolgáló – a 107. §-ával ellentétesen

[189] I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
[190] L. Drinóczi: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló és a hetedik fejezetet.
[191] A határozat bemutatását, elemzését és utóhatásának ismertetését l. Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: a törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései: 164/2011 (XII.20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1263. JEMA 2012/1.

került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte."[192]
A Házszabály 107. §-át az Országgyűlés hamar *módosította* a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 98/2011. (XII. 31.) OGY határozattal, amely értelmében a zárószavazás előtti módosító javaslat tárgyköre jelentősen *kibővült*, és amely következtében az említett AB határozatban megfogalmazottak a későbbiekben nem érvényesülhettek, figyelemmel a megváltozott jogi keretre. A jogalkotási eljárás jogállami és demokratikus jellegének alkotmánybírósági értelmezése hatott tehát a törvényhozó hatalomra, amely – a határozatban megfogalmazottakat figyelmen kívül hagyva – a politikai érdekei szerint módosított a törvényhozási eljárás egyik elemén.[193]

2.2.2. Az ABh1. meghozatalának napján (2011. december 19-én, azaz egy nappal a kihirdetése előtt) az *Ehtv1.-et az Országgyűlés hatályon kívül helyezte* az éppen akkor az elfogadás közelében lévő nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvénnyel. A hatályon kívül helyező rendelkezés zárószavazás előtti módosító indítványként került a törvénybe. A Magyar Közlönyben pedig még aznap megjelent az új nemzetiségek jogairól szóló törvény.[194]
Mivel a testület az Abh.1-ben egyáltalán nem vizsgálta érdemben az esetleges tartalmi alkotmánysértéseket, az Országgyűlés a *formailag új, de tartalmilag lényegében változatlan törvényt* (2011. évi CCVI. törvény, Ehtv.) a 2011. december 30-i ülésén elfogadta, és 2012. január elsejétől hatályba is léptette. Az egyes, egyházalapítással kapcsolatos rendelkezések alapjog-sértő volta végül az Alkotmánybíróság *6/2013. (III. 1.) AB határozatában* (ABh.2) kerültek megállapításra.[195] Ezen túl, az ABh.2-nek is vannak jogalkotással kapcsolatos, a jogalkotás minőségét és közjogi érvénytelenséget érintő jelentős – ámde az előzőekben említett határozathoz képest negatív előjellel illethető – megállapításai. *Karsai Dániel* írásában foglaltakkal messzemenően egyet lehet érteni. „Az AB összefoglalóan kimondta: »A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házszabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.« […] Az Abh. logikája szerint ugyanis ezután csak akkor lehet közjogi érvénytelenséget megállapítani, ha a Házszabály valamely rendelkezését önmagában, mindenfajta egyébként bevett jogszabály-értelmezési metódus nélkül megállapíthatóan sérti a jogalkotás folyamata. Másképpen fogalmazva: soha, hiszen a jogalkotás folyamata mindig komplex, így »egyszerű« jogszabálysértésre szinte soha nem kerül sor. Az AB zöld jelzést adott a képviselői jogok eliminálásának, alkotmányellenesen leértékelve ezzel a képviselők közjogi szerepét és felelősségét. Ezután bármely témában – az alapjogoktól kezdve gazdasági tárgyú törvényeken át a kultúráig – lényegében befejezhető a törvényalkotás, akár szűk egy nap alatt. A parlamenti képviselőknek esélyük sem lesz érdemi munkát végezni, valóságosan befolyásolni a törvényalkotói munkát, kiérlelt módosító indítványokat benyújtani, értelmesen megvitatni a törvényeket."[196]

[192] 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 440., 457., 462-463.
[193] Ezen az értékelésen nem változtatnak az azóta megváltozott eljárási szabályok.
[194] L. 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. 252-253. o.
[195] L. a hetedik fejezetet.
[196] Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért, Fundamentum 2013. 1. sz. 85. és 89. o.

2.2.3. Az Alkotmánybíróság tehát legújabban igen *szűkre szabta* a közjogi érvénytelenség megállapításának lehetőségét, amennyiben az a parlamenti eljárás nem megfelelőségére vonatkozik. Ha viszont az érdemi parlamenti munkára nem lesz „alkotmányosan biztosított" lehetőség, akkor egyértelműen nem lesz számon kérhető a parlamenttől a racionális, célravezető, tényeken alapuló jogalkotás sem. Problémát okoz az is, hogy az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség szempontjából *nem tekinti az érdemi jogalkotási eljárás részének* az előkészítő, tehát a parlamentit megelőző szakaszt. Ha ezt az álláspontot elfogadhatónak is tarthatnánk (véleményem szerint nem elfogadható), akkor is el kellene mozdulni attól a gyakorlattól, ami az előkészítő eljárással kapcsolatban is elismeri a szabályoknak való meg nem felelőséget, de nem tesz semmit, és mindig arra hivatkozik, hogy az alkotmány nem tartalmaz szabályokat, és a jogalkotási normák betartása a jogalkotó politikai felelősségi körébe tartozik. Ezzel kapcsolatban példaként hozható a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ami szerint bár az adott jogalkotási aktus valamennyi eljárási követelménynek megfelelt (tehát arra jogosult nyújtotta be, megfelelő többséggel került elfogadásra), amiatt, hogy „szinte teljes mértékben kizárt" volt, hogy „megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel", az adott eljárás a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóak nem elégíti ki teljes mértékben. Eszerint tehát a konzultáció és a hatásvizsgálat – bár ez nem felel meg teljes mértékben a jogállami (ezen belül: minőségi, intelligens) jogalkotás követelményeinek – nem tartozik a formalizált eljárási szabályok közé. Az ilyen esetekre ajánlja *Bar-Siman-Tov* a bíróságok általi eljárási követelmények meghatározását. Ez a jogalkotási szabályoknak való megfelelőséget az eddigi alkotmánybírósági gyakorlathoz képest más szempontból vizsgálná. Nem elsősorban arra irányulna ugyanis, hogy valakinek joga van arra, hogy vele konzultáljanak, vagy hatásvizsgálati eljárásban részt vegyen, hanem *annak vizsgálatára*, hogy az alapjogok korlátozására irányuló *döntéshozatali eljárásban* a jogalkotó az eljárási szabályoknak eleget tett-e, és az egyéb minőségi jogalkotási elemeket alkalmazta-e, azaz *minden tőle telhetőt megtett* annak érdekében, hogy az alapjog korlátozása, ha szükséges egyáltalán, a legenyhébb legyen, és a döntést megfelelő módon igazolni, alátámasztani, bizonyítani is tudja.[197] Mindez pedig csak úgy garantálható, ha a – fentebb, a nemzetközi kitekintésnél említett – „racionális elemek" (konzultáció, hatásvizsgálat, alternatívák stb.) alkalmazásának vizsgálatára és valamilyen szempontú értékelésére sor kerül.

2.3. A gazdaságpolitikai döntések alkotmányossági vizsgálata – keret és mérce (2014)

2.3.1. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatát az állam gazdaságpolitikájának alkotmányossági értékeléséről a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló – és a kialakított szabályozást alkotmányosnak minősítő[198] – *20/2014. (VII. 3.) AB határozatában* összegezte.[199] E döntések megállapításait érvényesnek tekintette az Alaptörvény vonatkozásában is, ami amiatt érdekes, mert a konkrét gazdasági alapjogokat érintő – és alább tárgyalandó – döntéseiben az államnak olyan széles mérlegelési jogot engedett, amelyben alapjogot ténylegesen sérthet, és amely értelemszerűen a korábbi gyakorlat szerint nem megengedhető. Lehet, hogy el kellett volna végezni az M), N) és O) cikkeknek *Pokol Béla* alkotmánybíró által javasolt értelmezését, amelyek szerinte lényegében az állami mozgástér alaptörvényi kereteit jelölik ki. E cikkek ugyanis tényleges eltérést mutatnak az Alkotmány

[197] L. bővebben Drinóczi – Kocsis: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről.
[198] A törvényi szabályozás problematikus pontjait l. alább.
[199] Hivatkozott a 33/1993. (V. 28.) AB határozatra, a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatra, az 59/ 1995. (X. 6.) AB határozatra és a 8/2010. (I. 28.) AB határozatra.

gazdaságpolitikát érintő szabályaihoz képest, és az újraértelmezés hiánya miatt feszültség keletkezik a régi gyakorlat által kínált keret,[200] és a testület konkrét döntései között.
Az Alkotmánybíróság 2014-ben az 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában az állam *gazdaságpolitikához való alkotmányos viszonyát* a következőkben összegezte.
i) Az Alaptörvény gazdaságpolitikailag semleges a piacgazdaság implicit deklarálásán túl, az alkotmányból az állami beavatkozás milyensége nem vezethető le, a jogalkotó szabadsága nagy, míg az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozott.
ii) Az Alaptörvény nem kötelezte el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett, csak az állami beavatkozás kritikus mértéke állapítható meg: ha az kizárná a piacgazdaságot, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét (például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetésével), illetve alkotmányellenes lehet a piacnak olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért. A piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a piacgazdaságot nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszájára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt „támogatásával", de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania (ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei, pl. a tulajdonkorlátozás „átmenetisége", mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce).
iii) A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés. Alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.
Mindezek is *azt támasztják alá,* hogy i) az Alkotmánybíróság megadja a jogalkotónak az alakítási szabadságot, de ii) nem engedi az alapjogok korlátozását. Annak vizsgálatára pedig, hogy az alapjogokba történő állami beavatkozás alkotmányos-e, alkalmazható a fentiekben szemi-procedurálisnak nevezett vizsgálat, amely tehát a jogalkotótól körültekintő, racionális és mérlegelésen alapuló döntéshozatalt vár el.

2.3.2. Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában olyan *érdekes megállapítást* is megfogalmazott, amelyet aztán érdemét tekintve akár jobban is *kihasználhatott volna*, és a szemi-procedurálisvizsgálat megalapozásaként is alkalmazhatta volna. Ezt azonban nem tette meg. A testület ugyanis megállapította: „A vizsgálat során fontos szem előtt tartani, hogy az egyes hitelintézetek magánjogi alapon sem teljesen autonóm

[200] E gyakorlat összegzését lásd lentebb, illetve az alapjogok korlátozására, különösen a foglalkozás szabadságának objektív és szubjektív korlátozására vonatkozó eddigi gyakorlatot. Utóbbival nem foglalkozom, de megjegyzendő, hogy a 2014-ben szubjektív és objektív korlátok korábbi értelmezése (is) félremegy. L. a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatot, amelyben az objektív korlátozás szubjektívként kerül feltüntetésre: új szubjektív korlát az új típusú dohánytermék-kiskereskedelmi engedély megszerzése mint törvényi feltétel; a korábbi hatósági engedélyek ex lege nem kerültek visszavonásra, csak az újat kell beszerezni. Mint ahogyan arra viszont Bragyova András alkotmánybíró a különvéleményében rámutat, „az új koncessziós rendszerben azonban az előtte meglévőhöz képest, nagyjából harmadára csökkent a dohányboltok engedélyezett száma, a trafiktörvény 6. §-a alapján. Ezért eleve nem juthatott volna trafik-koncesszióhoz, a korábban trafikot működtetők nagy része (mintegy kétharmada)." 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABH 2014. 2228., 2256. [75].

módon, hanem a magas fokon szervezett pénzügyi rendszer alrendszereként működnek. A pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami viszont a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere (pl. a politikai mellett). A »dominó-hatás« folytán akár egyetlen pénzintézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országkockázatot, ez leminősítést és államadósság-növekedést okozhat, az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket stb. A kockázat-felmérés és elemzés, megelőzés és elhárítás ma már nem csak a pénzügyi szektorban elsőrendű kötelesség, de a gazdasági és politikai döntéshozók körében, így a kormányzati gazdaságstratégiában és operatív irányításban is az. A gazdaságpolitikai intézkedések alkotmányjogi megítélése során minderre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie."[201] Ennek az idézetnek a második fele („kockázat-felmérés és elemzés, megelőzés és elhárítás") úgy tűnik, hogy a policy alkotás és a jogi szabályozás kockázatorientált megalapozottságát követeli meg, amiből kiindulva a takarékszövetkezeti integrációval összefüggésben a testületnek, ha a racionális vagy célravezető, illetve tényeken alapuló jogalkotásra irányuló megközelítéseket (például az egyes alapjogokba történő állami beavatkozás értékelésekor, a szükségességi és arányossági teszt alkalmazásakor) szem előtt tartja, más következtetésre kellett volna jutnia. Az Alkotmánybíróság ezt azonban arra használta, hogy mindenféle adat, tény meglétének, alkalmazásának vizsgálata nélkül alkotmányosnak fogadja el a jogalkotó döntését, valószínűleg feltételezve, hogy a jogalkotó ezeket az elemzéseket és felméréseket stb. elvégezte. A feltételezés azonban ma már nem feltétlenül tűnik elegendőnek: i) a jogalkotótól elvárt, hogy megalapozott döntést hozzon, és azt az alkotmányossági felülvizsgálati eljárásban igazolja, ii) az Alkotmánybíróságtól pedig az, hogy ezt az igazoltságot keresse, és adott esetben a jogalkotótól számon is kérje.

2.3.3. *Látható volt*, hogy e számonkérés *jogi alapja* az *EU-ban* a better regulation elemeknek és az uniós jognak a konvergenciája, az *EJEB-nél* pedig az egyéneknek a túlzó és indokolatlan állami beavatkozástól való, Egyezményből eredő védelme. *Magyarországon* a jogi alap ugyanez lehet: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és a jogi normákban – Jatv., Ttv., Országgyűlési törvény, házszabályi rendelkezések, stb. – előírtaknak való megfelelés vizsgálata és azok érvényesítése, ha azok a vizsgált jogszabályi tartalom alkotmányellenességét okozhatják.

2.4. Racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás igényének meg(nem)jelenése az Alkotmánybíróság gyakorlatában (2014)

A fentiekben volt már arról szó, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségességi és arányossági teszt) alkalmazásakor tekintettel lehetne a „szabályozási döntés megalapozottságára". A továbbiakban az kerül bemutatásra, hogy ez hogyan nem valósult meg a *szövetkezeti integráció* és az ún. *trafik-ügyben*, amelyekben az Alkotmánybíróság mintegy „bemondásra" elhitte a jogalkotó állítását mind az alapjog-korlátozás szükségességére, mind arányosságára vonatkozóan.

2.4.1. Az első példa a *szövetkezeti integráció* alkotmányosságáról szóló *20/2014. (VII. 3.) AB határozatnak* az *egyesülési szabadság korlátozására vonatkozó része*. Az indítványozók szerint a törvény kötelező integrációról szóló rendelkezései sértik az egyesülési szabadságot.[202]

[201] 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2014. 468., 521. [162].

[202] A jogszabály minden egyéb körülménytől (pl. takarékszövetkezeti vagy hitelszövetkezeti működési forma, korábbi integrációs tagság stb.) függetlenül a) minden működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetet, illetve b) minden olyan, nem szövetkezeti formában működő hitelintézetet, amely 2013. január 1. napján a Tv. által megjelölt három önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alapnak tagja volt (e körbe a

Az Alkotmánybíróság *utalt* a kényszertagsággal kapcsolatos korábbi határozatára, amit alkalmazhatónak minősített, és megállapította, hogy ha az érdekek összehangolása és egyesítése magánjogi úton nem biztosítható, akkor a közérdek biztosítása céljából a törvényhozó kógens normák alkalmazásával beavatkozhat. A határozatból azonban *nem derül ki,* hogy az érdekek összehangolása és egyesítése magánjogi úton miért nem biztosítható, illetve hogy miért fontos a közérdek ennek biztosítására, továbbá mi alapozza meg ennek szükségességét.

Ezeket a kérdéseket a testület sem veti fel, hanem egy *érdekes szükségességi-arányossági vizsgálatot* folytat le az Alaptörvény I. cikke alapján. A testület szerint: „Az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése (és ezzel összefüggésben az ügyfelek tulajdonhoz való jogának a védelme) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság mint alapjog korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik".[203] Azaz az *átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése alkotmányos értékként* minősül annak ellenére, hogy egyrészt az Alaptörvényben való megágyazottsága a határozatból *nem derül* ki, másrészt az sem kellően megalapozott, hogy mi indokolja (teszi szükségessé) a szektor ilyen formában történő átalakítását, és az azzal járó korlátozásokat. Hacsak nem tekintjük a törvény miniszteri indokolásában foglalt, tényekkel alá nem támasztott kijelentéseket kellő alapnak, ami szerint a jogkorlátozások szükségesek amiatt, mert a bankszektor biztonsága és a szövetkezeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják, és a vagyon révén megfelelően ellentételezésre kerülnek.[204] A szükségesnek ilyen módon minősített korlátozás arányosságát pedig az alapozza meg, hogy a „korlátozással együtt járó hátrányokat"[205] „kompenzálják az abból [esetleg][206] eredő előnyök".[207] A szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül összesen 136,5 milliárd Ft-tal járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, ezzel jelentős biztonsági tartalékhoz juttatva a szektor szereplőit (a szövetkezeti hitelintézeteket és a Takarékbankot). Ehhez képest az I. cikk így szól: Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának

---

korábban szövetkezeti hitelintézetből bankká átalakult hitelintézetek tartoznak, amelyek korábbi szövetkezeti kötődésük miatt, átalakulásuk ellenére megtartották intézményvédelmi alapbeli tagságukat), egyetlen, a Tv. által létrehozott integrációs szervezetbe egyesíti: SZHISZ. Az SZHISZ jogi személyiséggel rendelkező, kötelező tagságú intézményvédelmi szervezet, a szövetkezeti hitelintézetek esetében a működési engedély kiadásának – és fenntartásának is – a feltétele a tagság. A kötelező jelleg ellenére a Tv. szabályozza a kilépést (illetve a kizárást) is. A Tv. erejénél fogva az SZHISZ tagjává váltak a) az említett szövetkezeti hitelintézeteken (és bankokon) kívül b) a Takarékbank és c) az MFB is.

[203] ABH 2014. 468., 516. [146].

[204] „A Magyarországon jelenleg működő takarékszövetkezeti rendszer, ill. hálózat nem nyújt kellő védelmet betéteseinek, ill. tulajdonosainak. A takarékszövetkezeti rendszer irányítása és működése túlságosan szétaprózódott, nem hatékony, ugyanakkor számos kockázatnak teszi ki a befektetőket, partnereket. […] A törvénytervezet a működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában végrehajt bizonyos jogkorlátozásokat, ahogy bizonyos mértékig korlátozza a Takarékbank Zrt. részvényeseinek a jogait is. Ezek a jogkorlátozások azonban átmenetiek, indokoltak, mert a bankszektor biztonságát és a szövetkezeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják és az állam által az Integrációs Szervezetbe helyezett vagyon révén megfelelően ellentételezésre kerülnek. Bizonyos esetekben a szövetkezeti hitelintézetek értékesíthetik részvényeiket, és ezt független könyvvizsgáló által meghatározott piaci értéken tehetik. A szövetkezeti tagok is kiléphetnek a szövetkezetből, és velük is megfelelő értéken el kell számolni." http://www.parlament.hu/irom39/11651/11651.pdf, Általános indokolás, 33-34. o.

[205] Pl. a tagok tagdíjfizetési kötelezettségét és az integráció szervei által kibocsátott szabályzatok betartásának a kötelezettségét

[206] L. a következő lábjegyzetben a feltételes módban való fogalmazást: „eredményezheti".

[207] „[J]elesül az, hogy a szolgáltatási színvonal emelkedése és a működési kockázatok csökkenése, valamint az SZHISZ és az Alap által biztosított pénzügyi védőháló révén nő a szektor stabilitásába és szereplőibe vetett bizalom, s ez a piaci részesedésük növekedését eredményezheti." ABH 2014. 468., 517. [149].

tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás esetében „szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni."[208] A határozatban azonban az arányosság az egyesülési joggal kapcsolatban eltérő értelmezést kapott: nem igazolt, hogy a legenyhébb eszközről van szó, és a kompenzáció elegendő az arányosság meglétéhez. Az anyagi „kompenzáció" eddig a közérdekű tesztnél jöhetett szóba a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatban, mégpedig az értékgarancia biztosításával összefüggésben. A tulajdonhoz való jog és az egyesülési jog alkotmányi státusa azonban, figyelemmel többek között a kisajátítási szabályra és a vonatkozó alkotmánybírósági értelmezésre, jelentősen eltérő. A jelen ügyben alkalmazott alkotmánybírósági érvelés a *korlátozási tesztet relativizálja*, a *védelem fokát alacsonyabbra* helyezi: olyan szempontot ismer el alkotmányos értéknek, ami nem az. Az arányosságot pedig egy szabadságjog esetében az egyébként csak eshetőleges – sehol nem számszerűsített vagy alátámasztott –, illetve olyan kompenzációval igazolja, amelyben egyértelműen nem az egyesülési jog korlátozása miatt részesülnek az érintettek.[209] Megjegyzendő, hogy az igazolás nem is a megfelelő szóhasználat: felmerülhet ugyanis a gyanú, hogy az Alkotmánybíróság a kompenzációra vonatkozó érvét a miniszteri indokolásnak ebből a részéből merítette: „Ezek a jogkorlátozások azonban átmenetiek, indokoltak, mert a bankszektor biztonságát és a szövetkezeti hitelintézeti szektor átalakítását szolgálják és az állam által az Integrációs Szervezetbe helyezett vagyon révén megfelelően ellentételezésre kerülnek."
A döntés e részével kapcsolatban a „teszt" alkalmazásának jelentősen vitatható módja mellett az is *kifogásolható*, hogy az Alkotmánybíróságban fel sem merült, hogy keresse azoknak az állításoknak a valóságtartalmát, amelyeket a jogalkotó – nem kielégítő módon – a szabályozás indokaként feltüntetett.

2.4.2. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetek integrációjának ügyében – a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatán túl – a *tulajdonhoz való jog korlátozását* megvalósító szabályok alkotmányossági megítélésénél figyelembe vette azt is, hogy „az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdon ebből adódó kötöttségeit is."[210] Mivel az utóbbiakat tartalmazó *alaptörvényi rendelkezéseket nem állapítja meg* (nem is állapíthatja, mivel nincsenek), olyan mintha az *Alkotmánybíróság maga kreált volna olyan tulajdonhoz való jog fogalmat*, amely sejteti, hogy az alapjog jelentős mértékben korlátozható, mivel számos kötöttsége van: nemzetgazdasági, szociális funkciója, ezeknek van összefüggésrendszere, amiből a tulajdonnak egyéb kötöttségei származnak. Az Alaptörvény ugyanis csak ennyit rögzít: „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár"; a tulajdonnal kapcsolatos egyéb alaptörvényi szabályok nem az egyén tulajdonhoz való jogára vonatkoznak.
Az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésrendszerben értelmezte az indítványozóknak azt a véleményét, hogy a kötelező integráció miatt az irányítási jogok megváltoztatása sérti az érintett pénzügyi intézmények tulajdonhoz való jogát.
A *szükségességgel* kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán viszonylag szűk körű a vizsgálódási lehetősége abban a tekintetben, hogy mennyire megalapozott a jogalkotó részéről a közérdekre való hivatkozás. Különösen így van

[208] 30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171. Hivatkozza Kiss László a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. ABH 2014. 468., 573. [353].
[209] „A szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül összesen 136,5 milliárd Ft-tal járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, ezzel jelentős biztonsági tartalékhoz juttatva a szektor szereplőit (a szövetkezeti hitelintézeteket és a Takarékbankot)." ABH 2014. 468., 517. [149].
[210] ABH 2014. 468., 519. [155].

ez – a jelenlegihez hasonló – reformtörvények kapcsán, melyek egy gazdasági szektort alakítanak át gazdaságpolitikai célkitűzések alapján."[211] Az Alkotmánybíróság szerint a *közérdekre való hivatkozás* megalapozott, mivel közérdek: a szektor nagyobb biztonságának a megteremtése; a szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása, és így a rejtett kockázatok, tehát a valós helyzet feltárása; a szektor működési kockázatának a csökkentése; a szövetkezeti hitelintézetek hitelezési tevékenységének az intenzívebbé tétele.

Az Alkotmánybíróság szerint „a szövetkezeti pénzügyi infrastruktúrának a fenntartása és működőképességének biztosítása olyan közérdek, mely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokolttá tehet, a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel".[212] Mindez egybecseng a beterjesztett törvényjavaslattal, ami szerint „[s]zükséges a takarékszövetkezeti szektor átalakítása, mivel a szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezettsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő és félő, hogy jelenlegi formájában nem lesz hosszú távon működőképes."[213]

A közérdekre hivatkozás az *Alkotmánybíróság szerint megalapozott*. Valóban lehet ezekre a tényezőkre közérdekként hivatkozni, *de nem biztos,* hogy ezek valós állítások, illetve önmagában a hivatkozás nem jelenti azt, hogy e célok elérése érdekében szükséges az alapjog korlátozása. A jogalkotó pedig semmilyen érdemi bizonyítékát nem adta mindezeknek, az indokolás ilyennek nem tekinthető; az Alkotmánybíróság pedig ennek hiányát ezzel kapcsolatban sem vetette fel.

Kiss László alkotmánybíró – akivel messzemenően egyet lehet érteni – a különvéleményében írja: „2.4. Nem látok így olyan »nyomós közérdeket« (még kevésbé alkotmányos célt vagy értéket – lásd a különvélemény [358]–[361] bekezdéseit), amely a törvény által intézményesített kényszerintegrációt alaptörvény-konformmá tenné. Egyetértek az indítványozókkal, – s a való élet tényei is ezt valószínűsítik –, hogy a jogalkotó csupán általános jellegű, gazdaságpolitikainak tekinthető érvekkel próbálja legitimálni az alapjog-korlátozásokat. Törvényi szinten megfogalmazott politikai szempontok, célok, törekvések önmagukban azonban nem teszik alkotmányjogilag is legitimmé az alapjog-korlátozást. A kényszerintegrációt intézményesítő törvény preambulumában (illetve a törvényjavaslat indokolásában) megjelölt jogkorlátozási indokokat (pl. a szektor tőkeellátottsága, szolgáltatási szintje stb.) semmilyen tény nem támasztja alá, sőt, a szektor az elmúlt években folyamatos fejlődést produkált, a szövetkezeti hitelintézetek stabilak, tőkeellátottságuk a nyilvánosság számára is elérhető információk alapján (pl.: PSZÁF-jelentések) megfelelő, működésük nyereséges. Az egyes szövetkezeteknél kialakuló esetleges problémák nem veszélyeztették a rendszer egészét, tehát nem állt fenn olyan vészhelyzet, amely az integrációs törvény szerinti, alapjogokat korlátozó beavatkozásokat elkerülhetetlenül szükségessé tették volna. A szektor tehát sem az ügyfelek befektetéseinek, sem a magyar gazdaság, sem a bankrendszer stabilitása, biztonsága szempontjából nem jelentett (s nem jelent ma sem) kockázatot. […] [358] 3. Az Alkotmánybíróság korábbi, alapjog-korlátozásra vonatkozó döntéseiből az a tendencia olvasható ki, hogy az alapjogok és alkotmányos szabadságok – a nyomós közérdeken túl – a legkevésbé az alkotmányos célok és értékek javára korlátozhatók.

[359] Jelen esetben azonban még csak az Alaptörvényben tételezett értékről vagy célról sincs szó, legfeljebb a Tv.-ben írt, a kényszerintegrációt megvalósító törvény megalkotását inspiráló indokokról. Ezt a törvényhozói érvelést fogadja el, ezt emeli fel a határozat többségi indokolása »alkotmányos értékké«, s éppen ez az, amit én alapjaiban kifogásolok: a törvényi szinten megjelenő politikai, gazdaságpolitikai célok alkotmányos értékként, célként való elfogadását az alkotmányossági vizsgálat során és pedig az Alkotmánybíróság által

[211] ABH 2014. 468., 523-524. [169].
[212] ABH 2014. 468., 522. [165].
[213] Vö. a preambulummal.

lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat nélkül."[214]
Az *Alkotmánybíróság* ebben az esetben *sem alkalmazta* megfelelően az alapjog korlátozásának tesztjét, amely alapja éppen az említett különvéleményben is hiányolt „tények" megkövetelésének elmaradása volt. A különvéleményben ugyanakkor megmutatkozott szemi-procedurális felülvizsgálat iránti igény.

2.4.3. A *vállalkozás szabadságát* a szövetkezeti integrációs AB határozaton túl a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat is érintette. A *20/2014. (VII. 3.) AB határozat*[215] a tulajdonhoz való jog korlátozását alkotmányosnak minősítő érvelést használt a vállalkozási szabadság korlátozása alkotmányosságának megítélésekor is: a közérdek, az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése olyan alkotmányos érdek, amely a vállalkozáshoz való jog korlátozását lehetővé teszi. A szükségesség értékelésével kapcsolatban a fenti, 2.4.2. pontban írtak ismételhetőek meg ebben a tekintetben is.
A *3194/2014. (VII. 15.) AB határozat*[216] lényegében annak alkotmányosságáról döntött, hogy a jogalkotó önkényesen vette-e a kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe a *dohánytermék kiskereskedelmet* vagy sem. Az *indítványozók* szerint az állami monopólium szükségtelen és *aránytalan korlátozása* a vállalkozás szabadságának. Álláspontjuk szerint, ha védendő alkotmányos érdekként elfogadható is lenne a törvényalkotó által hivatkozott szabályozási cél, a dohányzás fiatalkorúak körében történő visszaszorítása, akkor is az ennek eléréséhez a törvényalkotó által választott eszköz, az állami monopólium bevezetése az említett alapjogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.
Az *Alkotmánybíróság* szerint a *monopólium kialakítása nem önkényes*, mivel annak alkotmányi alapja az *Alaptörvény 38. cikke*, amely „közérdek szolgálatát", „a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét" és sarkalatos törvényi szabályozást követel meg, az állam pedig e körben szabadon dönthet. Konkrét esetben a *törvény preambulumában* megjelenő általános népegészségügyi szempontok és a fiatalkorúak egészségének megóvása képezték azt a kiemelten fontos közérdeket, amelyre tekintettel a vállalkozás szabadsága a korábban a dohánytermék kiskereskedelmi tevékenységet végzők tekintetében korlátozásra került úgy, hogy e tevékenységet csak azok tudják a jövőben folytatni, akik a koncessziós pályázaton erre jogot nyernek.[217] A vállalkozás jogát (XII. cikk) a jogalkotó egyrészt arra az „alkotmányos (köz)érdekre" hivatkozva korlátozta, amely a dohányzás fiatalkorúak körében történő csökkentésében, illetve a társadalom közegészségügyi állapotának javításában jelenik meg. Az Alkotmánybíróság a törvény preambulumában foglalt jogalkotói célt az Alaptörvény

[214] ABH 2014. 468., 575-576. [357-359].
[215] Az indítványozók az alapjoguk sérelmét a szövetkezeti hitelintézeti tevékenység feltételrendszerének megváltozásában látták, illetve abban, hogy a megjelölt szabályok korlátozzák az érintett hitelintézetek önállóságát gazdasági jellegű döntéseik meghozatala során.
[216] 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABH 2014. 2228.
[217] A törvény preambuluma: Az Országgyűlés – elsősorban annak érdekében, hogy Magyarországon minél kevesebb fiatalkorú dohányozzon, mely kiemelt közegészségügyi cél eléréséhez az első lépés a dohánytermékek széleskörű kiskereskedelmi beszerezhetőségének, illetve a dohánytermékek megjelenésének korlátok közé szorítása; annak érdekében, hogy a dohányzásnak a fiatalkorúak körében történő visszaszorításával közép- és hosszútávon az egész magyar társadalom közegészségügyi állapota is jelentős mértékben javuljon; annak érdekében, hogy a fiatalkorúak fokozottabb védelmét hivatott cél eléréséhez szükséges lépéseket az állam a leghatékonyabban végre tudja hajtani; továbbá annak érdekében, hogy a dohányzók dohánytermékekkel való ellátása szakszerű és kielégítő, a fogyasztóvédelmi szempontokat hatékonyan érvényre juttató legyen; a kiskereskedelmi tevékenység megfeleljen a hatályos európai közösségi jogszabályoknak az Országgyűlés a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliummá tételéről és az annak gyakorlásával kapcsolatos feladatokról, az engedély nélküli dohánytermék-kiskereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról, valamint a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység ellenőrzéséről, és az e tevékenységekből származó bevételek közcélra fordításáról a következő törvényt alkotja.

XX. cikk (1) bekezdésével (testi és lelki egészséghez való jog), a XV. cikk (5) bekezdésével (gyermekek külön intézkedésekkel való védelme), illetve a XVI. cikk (1) bekezdésével (gyermek joga) összefüggésben *elfogadta szükségességi alapnak, annak ellenére, hogy* elismeri: „a vizsgált esetben a törvényalkotó differenciáltabb, az érintettek egymástól eltérő egyéni szempontjait és a méltányosságot jobban érvényre juttató szabályozást is bevezethetett volna. […] A törvényalkotó által választott szabályozás célszerűségét, hatékonyságát és méltányosságát az Alkotmánybíróság – hatáskörének hiányában – nem vizsgálhatta."[218]
Valóban, célszerűséget, hatékonyságot és méltányosságot az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat, de azt talán igen, hogy van-e kimutatható logikai kapcsolat a szabályozás és az alapjog korlátozása között (azt alátámasztják-e valamilyen tények), ahogyan ezt *Kiss László* a különvéleményében felvetette,[219] továbbá azt, hogy ez-e a legenyhébb eszköz, amivel az „alkotmányos (köz)érdek" elérhető, valamint esetleg azt, hogy az „alkotmányos (köz)érdek" miért elegendő indok a vállalkozás jogának korlátozásánál. A *többségi határozat* szerint „[a]nnak a kérdésnek az eldöntése, hogy a fogyasztóvédelmi törvény panaszosok által felhívott tiltó és szankcionáló rendelkezései elegendő védelmet (megfelelő védőhálót) jelentettek-e, hatékonyan biztosították-e a fiatalkorúak dohányzásának a visszaszorítását és ezen keresztül az egészségük védelmét a fent kifejtettek szerint a törvényalkotó felelősségi körébe eső mérlegelési döntés." Igen, a *jogalkotónak kell* ezt mérlegelnie a döntéshozatali folyamata során. Az *Alkotmánybíróságnak* pedig *értékelnie kellett volna,* hogy a jogalkotó a „közérdek" elérése érdekében milyen enyhébb alapjog-korlátozó szabályozásokat vett figyelembe, vagy vizsgálhatta volna, hogy álltak-e rendelkezésre más ilyen eszközök, és ha azt találja, hogy lettek volna ilyenek, akkor azt kellett volna értékelnie, hogy a jogalkotó ahhoz képest miért mást választott, és hogyan érvelt e súlyosabb korlátozás mellett, milyen igazolását adta ennek. Ha pedig nem észlelte volna, hogy a jogalkotó több lehetőséget mérlegeléssel vizsgál, akkor ezt kellett volna értékelnie. Ez fért volna ugyanis össze az I. cikk (3) bekezdésének „feltétlenül szükséges" kitételével.[220]
A *jogalkotó* – az Alkotmánybíróság hathatós közreműködésével – *úgy korlátozta tehát a vállalkozás jogát*, hogy nem igazolta a szükségességet, azaz az ok-okozati viszonyt a „közérdekvédelem" és a választott szabályozási módszer között, nem igazolta,[221] hogy más,

[218] 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABH 2014. 2228., 2243. [30].
[219] „Ha konszenzus lenne az alapjog-korlátozás indokának elfogadottságában, akkor sem lehetne – logikai kapcsolat híján – kimutatni azt, hogy a törvényhozó által alkalmazott eszköz alkalmas a kitűzött cél elérésére, mivel a dohányzás egészségre gyakorolt káros hatása nyilvánvalóan és önmagában nem csökken attól, hogy állami monopóliummá vált a dohánytermékek kiskereskedelme és csak koncesszióval rendelkezők végezhetik e tevékenységet." ABH 2014. 2228., 2261. [98].
[220] Vö. az alábbiakkal. Kiss László különvéleménye: „Álláspontom szerint e körben különös jelentőséget kellett volna tulajdonítani annak a ténynek, hogy a vitatott rendelkezések elfogadásakor is hatályos (fogyasztóvédelmi) jogkövetkezményekhez képest nem alkotott újat a törvényhozó. Ez a közérdekűségi (a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorítására vonatkozó) érvelés akkor lenne a szükségesség vizsgálatának körében elfogadható, ha a jogalkotó új, a korábbinál hatékonyabb elemmel bővítette volna a szankciós eszköztárat." ABH 2014. 2228., 2261. [99]. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása: „álláspontom szerint nem végezte el megfelelő körültekintéssel az I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási vizsgálatot: a korlátozás mértékének feltétlen szükségessége nem nyert érdemi értékelést." ABH 2014. 2228., 2254. [63]. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye: „De nem igazolhatja, a fiatalok egészségének védelme – melynek a többség nagy jelentőséget tulajdonít –, mert az anyagi jogi szabályok (korhatár) nem változott. A fiatalok egészségvédelme a már meglévő hatósági előírások [a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 1. pontja – amíg hatályon kívül nem helyezték] betartásának hatékony ellenőrzésével megvalósítható lett volna. Elképzelhető, hogy a nemzeti dohányboltokban a tiltó szabályok betartása jobban ellenőrizhető, de erre nem ez az egyetlen és elkerülhetetlen megoldás." ABH 2014. 2228., 2257. [81]
[221] A törvényjavaslat indokolása szerint: „A törvényjavaslat abból a tényből indul ki, hogy ma Magyarországon szinte »minden sarkon« hozzáférhetőek a dohánytermékek. Az is tény, hogy bár törvény tiltja azt, hogy dohánytermékkel a fiatalkorúakat kiszolgálják, ennek betartatása – a folyamatos és hangsúlyos állami

enyhébb beavatkozás lehetőségét vagy hatását vizsgálta volna, vagy a választott megoldás ezekhez képest a legkisebb beavatkozást jelentette volna az alapjogba. Mindemellett a határozatban megjelenő „alkotmányos (köz)érdekre" hivatkozás – figyelemmel az I. cikk (3) bekezdésének szövegezésére – nem lehetett volna elegendő alap arra, hogy a vállalkozás jogát (XII. cikk) korlátozni lehessen. Esetleg a 38. cikk alapján indokolhatta volna az állami monopóliumba vételt, ha azt a jogalkotó kellően alátámasztja, de biztosan nem lehetett volna az I. cikk (3) bekezdésében írt „valamely alkotmányos érték védelme" kitételt is „alkotmányos (köz)érdekként" felfogni, mert ez az alapjog védelmi szintjének csökkenését jelenti. Az Alkotmánybíróság azonban a határozatában a XII. cikkben foglalt vállalkozás jogát az M) cikk vállalkozás szabadsága elvével kezelte azonos szinten, azaz a vállalkozás jogának nem adta meg a megfelelő védelmet, ezáltal az *indítványozók alapjoga sérült*.

2.4.4. *Összességében* a testület a többségi döntésében – teljes egészében figyelmen kívül hagyva a különvéleményekben megjelenő alkotmányossági megközelítéseket – nem kifogásolta azt, hogy a jogalkotó lényegében nem támasztotta alá semmilyen ténnyel, néha logikai kapcsolattal a szabályozás szükségességét és arányosságát. Ebből következően a jogszabályban megjelölteket adottnak és ténylegesen létezőnek fogadta el, a szükségesség megalapozásánál alkotmányi rangra emelt politikai szándékokat és célokat, az egyesülési szabadság korlátozásánál – az arányosság megvalósulásával kapcsolatban – megfelelőnek tekintette a valamifajta értékgarancia biztosítását, a vállalkozás jogát pusztán közérdekre hivatkozva engedi korlátozni. A „tények" igénye tehát megjelenik a különvéleményben (*Kiss László*nál),[222] de valószínűtlen, hogy valaha is többségi véleménnyé válna.[223] Ez pedig nem csak a minőségi jogalkotás iránti elkötelezettség növelését nem segíti, de az alapjogokat korlátozó állami beavatkozás ellen sem ad megfelelő védelmet.

3. Összefoglalás és következtetések

A jelenlegi *hazai gyakorlatból kettős következtetés* adódik: az *Alkotmánybíróság* nemhogy *nem követeli meg* a racionális, körültekintő vagy tényeken alapuló jogalkotást, hanem maga is *tevékenyen közreműködik* abban, hogy az alapjog-korlátozó, a korlátozás szükségességét, arányosságát, a *szabályozás racionális voltát lényegében alá nem támasztó jogszabályok alkotmányosnak minősüljenek*. Ennek a *következménye* az, hogy az alapjogok korlátozási tesztje „felhígul", a mérce csökken, az Alkotmánybíróság jelentősége is gyengül, mivel a „parlamenti törvénybarátsága" növekedésével nem tud megfelelőn érvényt szerezni az

(fogyasztóvédelmi) ellenőrzések ellenére is – nehézkes. A fiatalkorúak gyakorlatilag érdemi korlátozás nélkül hozzáférhetnek dohánytermékekhez; efelől a dohányzásra vonatkozó statisztikai adatok nem hagynak kétséget. A javaslat ezért más eszközhöz nyúl: az állam kizárólagos gazdálkodási körébe utalná a dohánytermékek kiskereskedelmét. Ezzel először is elérhető lenne az, hogy a dohánytermékek hozzáférhetősége már önmagában korlátozott legyen […]. Másrészt, az állam – koncessziós szerződéssel – a dohánytermék kiskereskedelmét olyan személyek (elsősorban családi kisvállalkozások) számára engedné át, akik hosszú távon kívánnak megélni a dohánytermékek kiskereskedelméből, ezért súlyos bírságot, vagy a jogosultság/engedély elvesztését előreláthatólag nem kockáztatnák azzal, hogy a fiatalkorúakat dohánytermékkel kiszolgálják." Ezeket a célokat azonban minden valószínűség szerint más eszközökkel is el lehetett volna érni, de ezeket a jogalkotó valószínűleg nem vizsgálta, máskülönben annak ténye megjelent volna az indokolásban. A jogalkotó másrészt bizonytalan a törvény egyik hatásában: „[…] bírságot, vagy a jogosultság/engedély elvesztését előreláthatólag nem kockáztatnák azzal […]".http://www.parlament.hu/irom39/05281/05281.pdf, Általános indokolás 11. o.

[222] Az irodalomban való megjelenését l. Drinóczi – Kocsis: i.m., majd Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: „Mission impossible": alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz. 282. o.

[223] Ennek okát l. Bencze – Kovács: uo., Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz.

dc_1051_15

alapjogoknak, és ezzel az Alaptörvény – mint alkotmány – nem tudja betölteni a funkcióját: ténylegesen nem korlátozza az államhatalmat, és nem biztosítja az alapvető jogokat.
A *másik – ettől a hozzáállástól eltérő – lehetőség* az lenne, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelme során „*rákényszerítené" a jogalkotót* arra, hogy az juttassa érvényre az Alaptörvényben foglaltakat és a minőségi jogalkotás követelményeit. Ehhez a testületnek azt a megközelítést kellene alkalmaznia, amely során egyszerre védi az alapjogokat az túlzó állami beavatkozásokkal szemben, és érvényesíti a jogalkotás alapvető követelményeinek való megfelelés igényét. Az alapjogok és az állami beavatkozás értékelésekor az *alkotmánybírósági 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 az cél másként nem elérhető, és/vagy ii) valóban a lehető legkevesebb sérelmet okozza az alapjogokban a választott szabályozási megoldással. Ehhez azonban az *szükséges*, hogy az Alkotmánybíróság *értékelje* magát *a jogalkotási folyamatot*. Ha a jogalkotási folyamat maga nem is okoz közjogi érvénytelenséget, amelyet – véleményem szerint – az Alkotmánybíróságnak az eddigiekhez képest szigorúbban kellene vizsgálnia, és a tényleges, mérlegelésen alapuló parlamenti döntéshozatal követelményét be kellene vonnia a vizsgálódási körébe, akkor a testületnek azt kellene értékelnie, hogy mennyire megalapozottan döntött a jogalkotó a szabályozási megoldásról, az eljárási követelményeket betartotta-e. 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. Ha pedig az EJEB-nek az a gyakorlata, miszerint az eljárási elemek érdemi megléte, érdemi alkalmazásának potenciális lehetősége, de nem a tényleges megvalósulása és az érintettek számára kedvező döntéshez való hozzájárulása megfelelően alkalmazásra kerülne, akkor az a félelem, hogy a jogalkotási eljárás bizonyos elemeinek figyelembe vétele az alkotmánybírósági eljárásban a testület oldalán túlzó hatalomkoncentrációval járna együtt, nem valós.[224] Mivel a testület nem a politikai döntés helyességéről határozna, 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.

V. Összegzés

1. Manapság elfogadott az az állítás, hogy a globális világgazdaságban az olyan fejlesztő, társadalmi konfliktusokat csökkentő, és megfelelő módon, illetve mértékben *szabályozó állam* lehet versenyképes, amely önkorlátozó, de az egyéni szabadságot, a polgári autonómiát tiszteletben tartja.[225] A jogalkotó államnak, főleg a gazdaságpolitika alakítása területén, de máshol is, figyelembe kell vennie azokat a *trendeket*, amelyek a gazdasági fejlődést is elősegítő jogalkotásra, illetve az alapjogok tiszteletben tartására vonatkoznak.
A *tényeken alapuló vagy racionális jogalkotás olyan trend* az Európai Unióban és a fejlettebb tagállamaiban, amely biztosítani hivatott, hogy a politikai döntéshozatal, a tervezetek és jogalkotási döntések előkészítése megfelelő módon történjen, és azt, hogy mindezeket

[224] E kritikát Stumpf István fogalmazza meg. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014. 223. o.
[225] Vö. Sárközy: Az újraértékelendő államszervezetünkről. 7.

alternatívák, megalapozott érvek és tudományos bizonyítékok (például hatásvizsgálatokból és konzultációkból származó adatok) alapján érdemben tárgyalják meg. A tényeken alapuló szabályozás egyben a „jobb szabályozás" sokkal előrehaladottabb szakasza is, és mint olyan, nem csupán – a helyes szabályozási keret biztosítása és annak megfelelő végrehajtása iránti – politikai akaratot és elkötelezettséget igényel, hanem az ítélkező szervek tudatosságát is, így például a rendes bíróságokét vagy az alkotmánybíróságét. Utóbbiak arra vonatkozó egyértelmű igénye nélkül, hogy a törvényhozás tényeken alapuljon (amelyeket elsősorban szintén jogszabálynak kellene megkövetelnie), az állami jogalkotási szereplők nem képesek minden esetben megfelelni ennek a követelménynek másfajta politikai céljaik miatt, amelyek adott esetben gyorsabb jogi szabályozást igényelnek.
Felelős és ésszerű jogalkotót feltételezve ma már *elvárható*, hogy a döntését megalapozó tényeket/„bizonyítékokat" feltárta, azokat megfelelően értékelte, továbbá, ha szükséges, az egész jogalkotási eljárásban nyitott legyen a kritikára és a korrekcióra.[226] *Az a szabályozási módszer tehát, amely nem adja megfelelő indokát annak, hogy miért pont az adott jogalkotói megoldást választotta, ma már nem tűnik összeegyeztethetőnek sem az EJEB, sem az EU Bírósága gyakorlatával*. Erre e fejlődési tendenciára pedig a jogalkotónak és az Alkotmánybíróságnak is *figyelmet kellene fordítania*. Az (alkotmány)bíróságok által alkalmazott szemiprocedurális eljárás alkalmazása egyrészt cizelláltabbá teheti az alapjogok és értékek védelmét, másrészt azt az eljárási vizsgálat miatt kiterjesztheti, ezzel a jogalkotó hatalmat arra ösztönözheti, hogy vegye komolyan a jogalkotási eljárási követelményeket. Ennek alkalmazása azonban a demokrácia mindenkor felfogásától függ, azaz a magyarországi „bevezetése" felettébb valószínűtlen.

2. 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 a *gyakorlatban* ténylegesen *nem* valósul meg. 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 – erre megpróbálja rávenni. Ezt azonban *nem teszi meg*. A jogalkotás párbeszédként való vizsgálata tehát lényegében elvezet azokhoz a problémákhoz, amelyektől a magyar jogrendszer szenved. A politikai döntéshozó nem tartja be a rá vonatkozó – törvényekben és alacsonyabb szintű jogi normákban megjelenő – jogalkotási előírásokat 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

[226] Drinóczi – Kocsis: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről.

(konzultáció), a demokrácia, a képviselet, a racionalitás, a jogállam és az 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*.

dc_1051_15

Összegzés és következtetések
Alkotmányos párbeszéd Magyarországon – értékelés

Az értekezésben – feltételezhetően – láthatóvá vált, hogy a többszintű alkotmányosság integrációiban az *alkotmányos párbeszédnek többféleképpen alkalmazási területe* lehetséges. Használható olyan *prizmaként*, amelyen keresztül az adott politikai döntéshozatal vizsgálható és leírható, illetve felfogható *módszerként* is, amikor a leírt folyamatok hatását vizsgáljuk empirikus szempontból és a problémák kezelésére kérdezünk rá normatív megközelítésben. A *magyar* alkotmányos berendezkedés néhány, általam fontosnak tartott elemére vonatkozó, *2010 és 2014 közötti döntéshozatali folyamatok alakulását* ezzel a módszertannal vizsgáltam, amelynek során az alkotmányos párbeszéden alapuló látásmódot (prizma vagy módszer) és alkalmazási metódusokat (empirikus vagy normatív) egymástól élesen nem lehetett elválasztani vagy elkülöníteni. A 2010-2014 között zajló *alkotmányos folyamatokat* – az alkotmányozásban, az Alaptörvény módosításaiban és az egyes jogszabályok tartalmának kialakításában megmutatkozó alkotmányos párbeszédet – és a kapcsolódó *elméleti hátteret* – az állami szuverenitás és a főhatalom fogalmát, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom szükségszerű elválasztásának igényét, az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás közötti hatalommegosztás egyensúlyon alapuló elméletét, a felülvizsgálati modelleket, az alkotmányellenes alkotmánymódosításokat, illetve a jogalkotási eljárás alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét – tehát *a maguk komplexitásában* vizsgáltam.

A kutatás eredményeit *úgy foglalom össze*, hogy először a főbb megállapítást fogalmazom meg, majd – ahol a téma ezt indokolja – azt írom le, hogy milyen eredményt 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.

I. Megállapítások

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 alkotmánybíróság 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, feladatteljesítésének 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)bíróságok 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági alkotmányértelmezést olyan szabály alkotmányba emelésével, amelynek az alkotmányellenességét az alkotmánybíróság már kimondta. Ha ez így történik, az alkotmánybíróságnak 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, amilyet az általa értelmezett alkotmányi keretek megengednek. Ezek az alkotmányi keretek már az alkotmánybírósági 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 párbeszéddel 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 párbeszéddel meg- vagy feloldhatók-e*.

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

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*

párbeszédben 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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 visszaélésesnek nem nevezhető, de a politikai döntéshozónak a többszereplős döntéshozatalhoz való attitűdjét jelzi. Az Átmeneti rendelkezések – alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági döntéseket felülírta, a Velencei Bizottság (pl. negyedik módosítás), az EBESZ/ODIHR (pl. választás) véleményeiben és az EJEB döntéseiben (vallásszabadság) megfogalmazottakra érdemben nem reagál, 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 prerogatíva 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 népszuverenitásra 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 alkotmánybírósági 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, alkotmánybírósági 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 alkotmánybíróság újabban 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 párbeszéddel 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 súrlódásokat aktív párbeszéddel oldja fel a következő súrlódás 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 alkotmánybíróság maga változtatja meg a felfogását vagy az alkotmánymódosító hatalom lép fel – az mégsem minősül végsőnek és megváltoztathatatlannak. 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybíróságok az ilyen jogszabályokat megsemmisítik. Ha a permanens felülbírálat következtében alkotmánymódosító akarat nyilvánul meg az

alkotmánybíráskodással szemben, az alkotmánybíróságnak két lehetősége van: az *erős alapstruktúra modell felé* történő elmozdulás, illetve a nem „hatásköri aktivista" magatartás, amikor az alkotmánybíróság nem bírálja el az alkotmánymódosításokat, hanem – azok alkotmányos rendszerbe nem illeszkedése esetén – *pusztán „jelez"* az alkotmánymódosító hatalomnak. Utóbbi esetben az alkotmánybíróság 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 alkotmánybírósággal – 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 alkotmánybírósági döntések folytonos felülbírálatával – a párbeszéd nem képes hatékonyan működni. Az alkotmánybíráskodás keretekből való kilépésének a megállapítása nehezebb: az alkotmánybírósági értelmezést kell interpretálni annak megállapításához, hogy erről van-e szó. Ilyen esetben a reakció lehet alkotmánymódosítás, amelynek azonban olyannak kell lennie, hogy az alkotmánybíróság 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 alkotmánybíróságainak* 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 előbbit 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 modellről 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 nehézzé, 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 modellből 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 visszaélésszerű, 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

őre; 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 visszaszorulna, és a testület egyre többet „jelezne" 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 egyezményekbe, 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 értékel. 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 alapjog-korlátozó, 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 „parlamenti 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, amelyektől 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 képviselet, 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 inspirálódna – az Alaptörvény védelme során „rákényszerítené" 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 alkotmánybírósági 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 határozna, 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 jövendő alkotmány legitimáltságának egyes elemei (eljárási, tartalmi) értékelhetőek az alkotmány elfogadásának és szövegének vizsgálatával, más komponensei azonban magától értetődően csak utólag mérhetőek. 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 Koncepció, mind az Alaptörvény lényeges eljárási és tartalmi legitimitáshiányban szenved. A *Koncepció* – 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 Koncepcióhoz 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 legitimáltság foka* nem a „maximum” felé mozdult el. Az Alaptörvény legitimáltsága 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 legitimáció 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 szívvel el tudna fogadni. Ez azonban *nem így alakult*, amely megmutatkozott az Alaptörvény módosításaiban, illetve az alkotmánybírósági 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 legitimáltságán tovább rontott a húsz hónapon belüli öt módosítása. Ezek között ugyanis több olyan is szerepelt, amelyben korábbi alkotmánybírósági 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, másodszorra „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 tőről 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybíróság 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 *alkotmánybíróság nem kezeli*, akkor az „alkotmányrontó" tartalom többségbe kerülhet az alaptörvényen belül, és a módosítás technikája mellett a tartalom is kétségessé 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 szint 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 alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom közti *párbeszéd* tehát *olyan*

állapothoz is elvezethet, amelyben az alkotmány – és így az alkotmánybíráskodás – felett a népképviseleti 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 alkotmánybírósági 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 múltra, 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 alkotmánybírósági 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 konsitucionalizmusnak 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 zártságának 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 hatékonnyá, 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 visszaélésszerű, akkor a megoldás csak a megsemmisítés lehet.

19. Magyarországon a felvetett, és az alkotmányos párbeszédek során napvilágra került problémákon az alkotmányos párbeszéd – a politikai klíma megváltozása nélkül – nem tud segíteni, mivel úgy tűnk, 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 inklúzív 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 visszaélésszerű 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 legitimációval 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.

II. 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 elkötelezettség 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 normativitását és legitimitását megtartva képes a hatalmát – akár önkorlátozás útján is – gyakorolni.

dc_1051_15

Felhasznált irodalom

1. fejezet

1. Ádám Antal: A 20 éves magyar Alkotmány értékeiről és fejlesztési lehetőségeiről. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. Pécs, PAMA 2010.
2. Ádám Antal: A biztonság mint jogi érték. In Balogh Ágnes – Hornyák Szabolcs (szerk.): Tanulmánykötet Erdősy Emilprofesszor 80. születésnapja tiszteletére. Pécs 2005., Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009. 1. sz.
3. Alessio Pecorario: I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali,Rivista di Studi Politici - S. Pio V, Anno XXII, Luglio-Settembre 2010.
4. André Ramos Tavares: The case of the borderless use of constitutional courts decision in human rights. JURA 2012. 2. sz.
5. Andrée Lajoie – Cécile Bargada – Éric Gélineau: Legislatures as Constitutional Interpretation: Another Dialogue. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
6. Andrew Petter: Look Who's Talking Now: Dialogue Theory and the Return to Democracy. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
7. Andrzej Rapaczynski: Bibliographiocal Essay: Influence of the U.S. Constitution. In Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990.
8. Anne Meuwese – Marnix Snel: Constitutional dialogue: An overview. Utrecht Law Review. 2013 March, Vol., Issue 2.
9. Anthony Ogus: Property rights and freedom of economic activity. In Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990.
10. Catherine van de Heyning: Constitutional courts as guardians of fundamental rights. The constitutionalisation of the Convention through domestic constitutional adjudication. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
11. Chris Moll – Tímea Drinóczi – OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights: Assessment of the legislative process in Georgia. Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA] Warsaw, Warsaw, January 2015, http://www.osce.org/odihr/138761?download=true
12. Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel. Tóth Gábor Attila alkotmányjogásszal Sólyom Péter beszélget. Fundamentum 2012. 4. sz.
13. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes. „Mission impossible": alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz.
14. Bradley M. Bakker: Blogs as constitutional dialogue: rekindling the dialogic promise? 63 NYU Annual Survey on American Law 2007.

15. Bradley M. Bakker: Blogs as constitutional dialogue: rekindling the dialogic promise? 63 NYU Annual Survey on American Law 2007.
16. Catherine Powell: Dialogic federalism: constitutional possibilities for incorporation of human rights law in the United States. 150 University of Pennsylvania Law Review 2001
17. Catherine Powell: Dialogic federalism: constitutional possibilities for incorporation of human rights law in the United States. 150 University of Pennsylvania Law Review 2001.
18. Christine Bateup: Reassessing the Dialogic Possibilities of Weak-Form Bills of Rights. 2008. augusztus. http://works.bepress.com/christine_bateup/1 Abstract
19. Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. 71 Brooklyn Law Review 2006.
20. Christopher P. Banks: Revearsals of precedent and judicial policy-making: How judicial conceptions of stare decisis in the U.S. Supreme Court influence social change. Akron Law Review Vol. 32:2. 1999. https://www.uakron.edu/law/lawreview/v32/docs/goodbanks322.pdf
21. Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. Legisprudence 2009, Vol. 3, No. 1
22. Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011 Vol. 5, No. 1
23. Conrado Hübner Mendes: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. Legisprudence 2009 Vol. 3, No. 2.
24. Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014.
25. D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum 2009. 4. sz.
26. Daniel Thym: Separation versus Fusion – or: How to accomodate national autonomy and the Charter. EuConst 2013. 9. sz.
27. Daphne Barak-Erez: An International Community of Legislatures? Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006
28. Daphne Barak-Erez: An International Community of Legislatures? Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
29. David S. Law és Wen-Chen Chang: The limits of global judicial dialogue. Washington Law Review 2011. Vol. 86.
30. Drinóczi Tímea – Juhász Gábor: Social Rights, National Report on Hungary, 2014. Vienna Congress of Comparative Law, 2015. (megjelenés alatt)
31. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004.
32. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. JURA 2012. 2. sz.
33. Drinóczi Tímea: A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB). Jogtudományi Közlöny 2013. 9. sz.
34. Drinóczi Tímea: A montenegrói alkotmányfejlődés. In Animus in consulendo liber. Sipos István emlékkötet. ELTE ÁJK – PTE ÁJK, Budapest – Pécs 2008.
35. Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. JURA 2014. 1. sz.
36. Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz.
37. Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. JURA 2014. 2. sz.

38. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. JURA 2013. 2. sz.
39. 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
40. Drinóczi Tímea: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz.
41. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapet – Pécs 2007.
42. Drinóczi Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. JURA 2012. 1. sz.
43. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010.
44. Drinóczi Tímea: Temporal effects of decisions of the Hungarian Constitutional Court. In Patricia Popelier, Sarah Verstraelen, Dirk Vanheule, Beatrix Vanlerberghe (eds): The Effects of Judicial Decisions in Time. Intersentia, 2014.
45. Erdős Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
46. Fazekas Flóra: A Velencei Bizottság 2012. júniusi véleményei öt sarkalatos törvényről. Fundamentum 2012. 2. sz.
47. George Costello: The Supreme Court's overruling of constitutional precedent: an overview. Congressional Reserach Service, The Library of Congress, November 29, 2005, http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2646.pdf
48. Gianni Buquicchio – Schnutz Rudolf Dürr: *The Venice Commission's Action in Africa*. In Serap Yazici – Kemal Gözler – Ece Göztepe (eds.): E*ssays in Honour of Ergun Özbudun*. Yetkin, Ankara 2008. vol. II.
49. Gianni Buquicchio – Simona Granata-Menghini: The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. In Marjolein van Roosmalen – Ben Vermeulen – Fried van Hoof – Merten Oostling (eds.): Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk. Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland 2013.
50. Halász Iván: Asszisztált alkotmányozás Kelet- Közép Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
51. Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó 2013.
52. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
53. Halmai Gábor: Összehasonlítás az alkotmányértelmezésben. Fundamentum 2011. 4. sz.
54. Helmut Steinberger: America and German constitutional development. In Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Influence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990.
55. http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=corvinak&module_id=4&cid=131#A.
56. Jan Komárek: Judicial Precedent and European Constitutional Pluralism: How the Two Relate? http://denning.law.ox.ac.uk/news/events_files/Komarek.pdf

57. Jean-Charles Engel: La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite „Commission de Venise" cadre et acteur privilégiés de coopération en matière de justice constitutionnelle. In Droite international é coopératione internationale, Hommage en Jean-Andre Touscoz, Frace Europe Editions 2007.
58. Jennifer Nedelsky: Legislative Judgments and the Enlarged Mentality: Taking Religious Perspective. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
59. Joanne Scott – Susan Sturm: Courts as Catalysts: Re-thinking the judicial role in new governance. 13 Columbia Journal of European Law 2007.
60. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014.
61. Jon D. Noland: Stare Decisis and the Overruling of Constitutional Decisions in the Warren Years. Valparaiso University Law Review Vol. 4, Nr. 1 Fall 1969. http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1790&context=vulr&sei-redir=1#search=%22precedent%20constitutional%20overruling%22
62. Julia Black: Regulatory Conversation. 29 Journal of Law and Society 2002. március
63. Kent Roach: Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. 45 Osgoode Hall Law Journal 2007.
64. Kent Roach: Sharpening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. 45 Osgoode Hall Law Journal 2007.
65. Kis János: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK Kiadó, Budapest 2000.
66. Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz.
67. Louis Henkin – Albert J. Rosenthal (eds.): The Infuence of the United States Constitution Abroad. Columbia University Press, New York 1990.
68. Luc B. Tremblay: The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. 3 International Journal of Constitutional Law 2005.
69. Manfred Görtemaker: A Német Szövetségi Köztársaság története. Az alapítástól napjainkig. Korona Kiadó, Budapest 2003.
70. Mark Tushnet: Inevitable globalization of constitutional law. Virginai Journal of Internatonal Law Vol. 50. Issue 1.
71. Matthew S.R. Palmer: The Language of Constitutional Dialogue: Bargaining in the Shadow of the People. http://works.bepress.com/matthew_palmer/9 3.
72. Mészáros Margit: Az Európai Biztonsági Charta. Hadtudomány 2000. 3. sz., http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2000/3_13.html
73. Michael Heise: Preliminary Thoughts on the Virtues of Passive Dialogue. http://www.uakron.edu/law/lawreview/v34/docs/heise341.pdf
74. Michal J. Gerhardt: The Role of Precedents in Constitutional Decision-making and Theory. 980 The George Washington Law Review, Faculty Publications Paper 1991
75. Monica Claes – Maartje de Visser – Patricia Popelier – Catherine Van de Heyning (eds.): Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures. Intersentia 2012.
76. Mortimer N.S. Sellers: The doctrine of precedents in the United States of America. 11. o. http://www2.law.uu.nl/priv/AIDC/PDF%20files/IC1/IC1%20-%20USA.pdf
77. Nyusztai László: Nemzetközi szervezetek az új világrendben: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), http://elib.kkf.hu/okt_publ/szf_07_02.pdf
78. Paczolay Péter: Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások

Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
79. Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
80. 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.
81. Petra Burai – Péter Hack (eds.): Corruption Risks in Hungary. National Integrity System Country Study Hungary 2011. Berlin 2012
82. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
83. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
84. Po Jen Yap: Defending dialogue. Public Law 2012 July.
85. Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014.
86. Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 200
87. Rosalind Dixon: The Supreme Court of Canada, *Charter* Dialogue, and Deference. 47 Osgoode Hall Law Journal 2009.
88. Ruth Gavison: Legislatures and the Phases and Components of Constitutionalism. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006
89. Sergio Bartole: Final Remarks: The Role of the Venice Commission. Review of Central and East European Law 2000. 26.
90. Sergio Bartole: International Constitutionalism and Conditionality - the Experience of the Venice Commission. Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) 2014. 4. sz.
91. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
92. Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
93. Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2013.
94. Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
95. Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009.
96. William N. Eskridge, Jr. – John Ferejohn: Super-statutes: A New American Constitutionalism. Richard W. Bauman – Tsvi Kahana (eds.): The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge 2006.
97. Wolfgang Hoffmann-Riem: The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. The European Journal of International Law (2014) Vol. 25 no. 2. 580. o., Rudolf 'Snutz' Dürr: Chapter 2. The Venice Commission. In Tanja E.J. Kleinsorge (ed.): Council of Europe. Wolters Klower 2010.

2. fejezet

1. Anne Peters: Global constitutionalism revisited., http://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/fe/file/Peters_Global_Constitutionalism_Revisited.pdf
2. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz.
3. Bárd Petra: A német Szövetségi Alkotmánybíróság a lisszaboni szerződésről. Fundamentum 2009. 4. sz.
4. Bayer József: A szuverenitás politikaelmélete. Magyar Tudomány 2013. 4. sz.
5. Bihari Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására. MTA Law Working papers 2014/51., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf
6. Blutman László – Csatlós Erzsébet – Schiffner Imola: A nemzetközi jog hatása a magyar jogban. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014.
7. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
8. Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – utolsó bástya vagy szertefoszló remény. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009.
9. D. Tóth Balázs: A közhatalom magánosításának veszélye. In Chronowski Nóra (szerk.): Per Pedes Apostolorum. Tanulmányok Petrétei József egyetemi docens 50. születésnapjára. PAMA Könyvek 2008.
10. Dađi Arnar Sigmarsson: Globalisation vs. state sovereignty: constitutional right sin a crisis? University of Akureyri Faculty of Law and Social Sciences 2008.
11. 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
12. 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
13. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. JURA 2013. 1. sz.
14. Drinóczi Tímea: minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Hvg Orac, Budapest 2010.
15. Ernst-Ulrich Petersman: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constittutional nationalism to multilevel constutionalism in international economic law. EUI Working Paper Law No. 2006/45.
16. Fazekas Flóra: A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez az egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében (PhD Értekezés, Debrecen: 2009), http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/97185/4/ertekezes.pdf
17. Fóris Ágota – Sermann Eszter: A Terminológiai szabványosítás és a terminológiai harmonizáció. Magyar terminológia 2010. 3 (1)
18. Fóris Ágota: Hat terminológia lecke. Lexikográfia Kiadó, Pécs 2005.
19. Fóris Áota – Kékesi Nikolett – Kozma László: Megjegyzések a terminusok jelentés-meghatározásának módszeréhez. Magyar Terminológia 2009. 2 (1)
20. Gary J. Jacobson: Az Alkotmányos identitás változásai. Fundamentum 2013. 1. sz.
21. Giacinto della Cananea: Is European constitutionalism really „multilevel”? ZaöRV 70 2010.

dc_1051_15

22. Győrfi Tamás – Jakab András – Salát Orsolya – Sonnevend Pál – Sulyok Gábor – Kovács Mónika – Tilk Péter: 2 § [Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009.
23. Halász Iván: A közép európai alkotmányok születése és identitása (1989-2012). Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Budapest, 2014., https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=9575&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A
24. Halmai Gábor: Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan Kiadó 2013.
25. Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés. Fundamentum 2011. 2. sz.
26. Hent Kalmo – Quentin Skinner: Sovereignty in Fragments. The past, present and the future of a contested concept. Cambridge University Press, 2010.
27. Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. Columbia Journal of European Law 2009. Vol. 15. no. 3.
28. Jakab András – Rigó Anett: Függetlenség, főhatalom, állam. A szuverenitás elméletei. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest 2007.
29. Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. Európai Jog 2006. 2. sz.
30. Kiss János: Népszuverenitás. Fundamentum 2006. 2. sz.
31. Körtvélyesi Zsolt: Alkotmányosság a nemzeten túl: az alkotmányos identitás egy természetrajza. Fundamentum 2013. 1. sz.
32. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz.
33. L. Ramses A. Wessel: Reconsidering the relationship between international and EU law: towards a content-based approach. In Enzo Cannizzaro – Paolo Palchetti – Ramses A. Wessel (eds.): International law as law of the European Union. Martinus Nijhoff Publishers, Meiden – Boston 2011.
34. Leonid E. GrinIn State sovereignty in the age of globalization: will it survive? In Leonid E. Grinin – Ilya V. Ilyin – Andrey V. Korotayev (szerk.): Globalistics and Globalization Studies. Uchitel Publishing House, Volvograd 2012.
35. Lukács Gábor: A külföldi tőke és az állami szuverenitás kapcsolata a globalizálódó világgazdaságban – elmélet és empíria. PhD értekezés, Budapest 2003
36. Mariusz Jerzy Goleczki: Judicial dialogue and the new doctrine of constitutional sovereignty in judgments of Central European constitutional courts (Paper proposal for Workshop 5: Judicial and Extra-Judicial Conversation on the Constitution, the IX-th World Congress „Constitutional Challenges: Global and Local" in Oslo 16 - 20 June 2014), http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws5/w5-golecki.pdf
37. Máthé Gábor: Szuverenitás – jogállam. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz
38. Miguel Poiares Maduro: Three claims of constitutional pluralism, http://www.wzb.eu/sites/default/files/veranstaltungen/miguelmadurothreeclaimsofconstitutionalpluralismhu-collmay152012.pdf
39. MP Ferreira-Snyman: The evolution of the state sovereignty: a historical overview. Fundamina 2006. 12-2. sz., http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3689/Fundamina%20Snyman.finaal.pdf?sequence=1
40. Nagy Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a tünékeny szuverenitásról. In A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest 1996.

41. Neil Walker: Sovereignty and differentiated integration in the European Union. European Law Journal 1998, Vol. 4, Issue 43.
42. Neutralizing the sovereignty question. European Constitutional Law Review 2006 vol. 3.
43. Novák Barnabás: Magyarország új Alaptörvényének olasz nyelvű fordítása közben felmerülő terminológiai kérdések. VII. AlkNyelvDok Konferenciakötet. http://www.nytud.hu/alknyelvdok13/proceedings13/index.html
44. Paczolay Péter: Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
45. Paczolay Péter: The new limits of sovereignty. General report of the public law session. 2009.
46. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
47. Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014.
48. Rigó Anett: Szuverenitás és legitimitás. Jog – Állam – Politika 2009. 1. sz.
49. Simai Mihály: A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében. Magyar Tudomány 2013. 4. sz.
50. Sonnevend Pál – Csuhány Péter: 2/A. §. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009.
51. Sulyok Gábor – Csuhány Péter – Halász Iván – Majtényi Balázs – Sonnevend Pál: 6. § [Nemzetközi kapcsolatok]. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009.
52. Sulyok Gábor: 5 § [Védelmi kötelezettség]. In Jakab András (szerk.): Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó 2009.
53. Susan Hainsworth: Sovereignity, economic integration, and the World Trade Organisation., Osgoode Hall Law Journal 1995 Vol 33, Nr 3, http://www.ohlj.ca/archive/articles/33_3_hainsworth.pdf
54. Szabadfalvi József: Nemzetállam és szuverenitás. In Takács Péter (szerk.): Államelmélet. Prudentia Iuris, Bíbor Kiadó, Miskolc 2001.
55. Szilágyi Péter: A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás 2004. 3. sz.
56. Takács Péter: Államtan. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest 2011.
57. Thomas Risse: Governance under limited sovereignty. Paper Prepared for Marty Finnemore/Judith Goldstein (eds.), Back to Basics: Rethinking Power in the Contemporary World. Essays in Honor of Stephen D. Krasner Presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington DC, Sept. 1-5, 2010, file:///C:/Users/Gabor/Downloads/SSRN-id1642081.pdf
58. Timothy Zick: Are the States Sovereign? Washington University Law Review. 2005. Vol. 83. Issue 1.
59. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac kiadó, Budapest 2014.
60. Vincze Attila írását: Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA Könyvek Pécs, 2009
61. Vörös Imre: Csoportkép Laokoónnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal. MTA TI JTI 2012.

dc_1051_15

3. fejezet

1. Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle 2013. 3. sz.
2. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon … Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
3. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana Hvg Orac Kiadó, Budapest 2007.
4. Chronowski Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. Jogtudományi Közlöny 2012. 7-8. sz.
5. Conrado Hübner Mendes: Is it all about the last word? Deliberative separation of powers 1. Legisprudence 2009, Vol. 3, No. 1.
6. Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011 Vol. 5, No. 1.
7. Conrado Hübner Mendes: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. Legisprudence 2009 Vol. 3, No. 2.
8. Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014.
9. 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
10. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2004.
11. Erdős Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
12. Eric Barendt: An Introduction to Constitutional Law. Oxford University Press, Oxford 1998.
13. Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok” (húsz év) védelmében. http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf
14. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014.
15. Mark van Hoecke: Constitutional courts and deliberative democracy. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
16. Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
17. Petrétei József: A köztársasági elnök
18. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
19. Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014.
20. Pokol Béla: Jogelmélet. Századvég Kiadó, Budapest 2005.
21. Richard Bellamy: Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy. Cambridge University Press, 2007.
22. Stephen Gardbaum: A konstitucionalizmus új nemzetközösségi modelljének előnyei. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
23. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014.

24. Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
25. Zsugyó Virág: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kontrollja az alkotmányok felett. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.

4. fejezet

1. „Alkotmányelőkészítő tanulmányokat”: Az Alkotmányelőkészítő tanulmányok kötetei. Sorozatszerkesztő Lamm Vanda, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó - MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
2. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998.
3. Ádám Antal: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. In Ádám Antal (szerk): Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hanns Siedel Alapítvány, Budapest 1994.
4. Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. JURA 2010. 2. sz.
5. Ádám Antal: Bölcselet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007.
6. Andrew Arato: Forms of constitution making and theories of democracy. 17 Cardozo L. Rev 191 (1995-1996).
7. Az alkotmánybíráskodás jövője. Fórum rovat, Fundamentum 2010. 1. sz.
8. Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2002.
9. Carl Schmitt: Constitutional Theory. Duke University Press, 2008.
10. Christine Bateup: The Dialogic Promise. Assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. Brooklyn Law Review Vol. 71:3.
11. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz.
12. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjogi III. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006.
13. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon… Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
14. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG ORAC, Budapest 2007.
15. Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás. JURA 2001.
16. Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.
17. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle. 2011. 1. sz.
18. David S. Law: Globalization and the Future of Constitutional Rights. 102. Nw.U.L. Rev. (2008)
19. Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda. In Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000.
20. Domenico Fisichella: A politika-tudomány alapvonalai. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
21. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004.
22. Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család alkotmányjogi értelemben. Acta Humana 2006. 1 sz.
23. Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete. JURA 2006 1. sz.
24. 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
25. Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/9. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf
26. Drinóczi Tímea: Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples from Hungary. ZöR 2013. 1. sz.
27. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007.
28. Drinóczi Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz.
29. Fiala János: A fogyatékossággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. Fundamentum 2010. 3. sz.
30. 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.
31. Françoise Dreyfus: Les droits economiques et sociaux dans quelques constitutions récentes. In L'Etat de droit. Mélenges en l'honneur de Guy Braibant, Éditions Dalloz, Paris 1996.
32. Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálatra az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss v. Magyarország ügyben hozott ítélete alapján. Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
33. Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi Közlöny 1989. 5. sz.
34. Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. AEB/223/2010.
35. Jakab András – Vincze Attila: 77. § [Az alaptörvényi jelleg] In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009.
36. Jeremy Waldron: Principles of Legislation. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana: The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press, Cambridge, New York 2006.
37. John Erik Fossum – Agustín José Menéndez: Democratic Constitution-Making Reflections on the European Experiment. www.oezp.at/pdfs/2005-3-03.pdf.
38. Jon Elster: Legislatures as Costituent Assemblies. In Richard W. Bauman – Tsvi Kahana: The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State. Cambridge University Press. 2006.
39. Julia Häusermann: The Realisation and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999.
40. Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba. Justis Tanácsadó Bt. Pécs 2005.
41. Körösényi András: A magyar Alkotmány legitimitása 1985-2005. In A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007. 1046. o.
42. Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2002.
43. Mark Tushnet: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. http://www.student.virginia.edu/~vjil/PDF/49_985-1006.pdf

44. Martin LoughlIn Constitutional Law: the Third Order of the Political. In Nicholas Bamforth and Peter Leyland (eds.): Public Law in a Multy-layered Constitution. Hart Publishing, Oxford-Portland-Oregon 2003.
45. Morris Zelditch Jr.: Theories of Legitimacy. In John T. Jost – Brenda Major (eds.): The psychology of legitimacy. Emerging perspectives in ideology, justice, and intergroup relations. Cambridge University Press, Cambridge 2001.
46. P. van Dijk – G.J.H van Hoof: Theory and Practise of the European Convention of Human Rights. Kluwer Law International, The Hague 1998.
47. Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság elnökének beszéde az új alkotmányról szóló javaslat vitájában. Új Magyar Közigazgatás 2011. 4. sz.
48. 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.
49. Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation – Best Practices and Political Objections. In Marta Tavares Almeida és 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.
50. Peter G. Stillman: The concept of legitimacy. Polity Vol. 7. No. 1 (Autumn 1974) 42-44. o. www.jstor.org/stable/3234268.
51. Péteri Zoltán: Az emberi és állampolgári jogok történetéhez. Jogtudományi Közlöny 1998. 12. sz. 65
52. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009.
53. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei., Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
54. Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002
55. Richard H. Fallon: Legitimacy and the constitution. Harvard Law Review Vol. 118. April 2005. Nr. 6.
56. Schmidt Péter: Még egyszer a szociális jogok természetéről. Acta Humana 1994.
57. Sólyom László az alkotmányozásról teljes beszéd http://webalkotmany.hu/hir/solyom_laszlo_az_alkotmanyozasrol_teljes_beszed
58. Somody Bernadette, Drinóczi Tímea, Győrfi Tamás: Fórum. Fundamentum 2011. 1. sz.
59. Somogyvári István: Kísérletek az új Alkotmány megalkotására. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009.
60. Takács Albert: A szociális jogok. In Emberi jogok.
61. Takács Tamara: Svéd Királyság. In Chronowski – Drinóczi (szerk.): i.m.
62. Tilk Péter: A magyar alkotmánybíráskodás továbbfejlesztésének lehetőségei. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009.
63. Tordai Csaba „A választási rendszer reformja” című tanulmányában (Fundamentum 2010. 3. sz.
64. Tóth Gábor Attila: Mi van és mi legyen a magyar alkotmányjogban? Közjogi Szemle 2011. 2. sz.

65. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014.
66. Varga Zs. András: A közigazgatási jog alkotmányos alapjai. In Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori Iuris Publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. PPPKE Állam- és Jogtudományi Kar, Szent István Társulat, Budapest 2006.
67. Varga Zs. András: A Mag-Alkotmány védelmében. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. és II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs, 2013.
68. Varga Zs. András: Gondolatok Magyarország új alkotmányáról. http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/varga_zs_andras.pdf
69. Vasily Lukashevich: Egy új európai család. Fundamentum 2010. 3. sz.
70. Verdes Tamás: A láthatatlan cenzus. Fundamentum 2010. 3. sz.
71. Világhy Miklós: A szellemi alkotások joga. Tankönyvkiadó, Budapest 1975.
72. Zlinszky János: Tudjátok-e, mi a haza? In Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori Iuris Publici – Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára. PPKE-JÁK, Szent István Társulat Budapest 2006.

dc_1051_15

5. fejezet

1. Antal Attila: Alkotmányozási korszakok és technikák. Közjogi Szemle 2013. 2. sz.
2. Bodnár Eszter: Az Alkotmánybíróság határozata a választási eljárásról szóló törvényről. JEMA 2013. 1. sz.
3. Bojan Bugarič: Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge, http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper79.pdf
4. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006.
5. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. Pázmány Law Working Papers, Nr. 2012/02, http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-2.pdf
6. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012.
7. Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz.
8. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról. JURA 2013. 2. sz.
9. Drinóczi Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010.
10. Economist Intelligence Unit, Democracy index 2010: Democracy in retreat - A report (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010), http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf
11. Economist Intelligence Unit, Democracy index 2011: Democracy under stress (The Economist Intelligence Unit ltd. 2011; http://tinyurl.com/bu8djnw
12. Floris de Witte: Less Constraint of Popular Democracy, More Empowerment of Citizens, VerfBlog, 2013/3/22, http://www.verfassungsblog.de/en/less-constraint-of-popular-democracy-more-empowerment-of-citizens-2/#.VCqA4xbgWxg
13. Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith: Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról, http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf
14. Fürész Klára: A bíróságok központi igazgatásának változatai a rendszerváltást követően. In Cserny Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2013.
15. Gábor Attila Tóth (ed): Constitution for a disunited nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law. CEU Press, Budapest 2012.
16. Gacs Katalin: Lakhatás helyett börtön. A hajléktalanság kriminalizációjának alkotmányossági problémái. Fundamentum 2014. 3. sz.
17. Gáva Krisztián: Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései. Magyar Közigazgatás 2012. 1. sz.
18. 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: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf

19. Israel Butler: EU Still Failing to Protect Fundamental Rights, http://www.opensocietyfoundations.org/voices/eu-still-failing-protect-fundamental-rights
20. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HvgOrac, Budapest 2011.
21. Jan-Werner Müller: What, if Anything, is Wrong with a Copenhagen Commission? The Idea of Democracy Protection in the EU Revisited, http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Mueller_CopenhagenCommission_Jul13.pdf
22. Jeremy McBride: Fák az erdőben. Fundamentum 2012. 4. sz.
23. Justine Stefanelli: Avoiding the nuclear option: the EU moves to strengthen the rule of law', http://ukhumanrightsblog.com/2014/03/17/avoiding-the-nuclear-option-the-eu-moves-to-strengthen-the-rule-of-law-justine-stefanelli
24. Kim Lane Scheppele: Guest Post: Constitutional Revenge, http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/01/guest-post-constitutional-revenge
25. Kim Lane Scheppele: Making infringement procedures more effective: a comment on Commission v. Hungary, Case C-288/12 (8 April 2014) (Grand Chamber)', http://eutopialaw.com/2014/04/29/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary-case-c-28812-8-april-2014-grand-chamber/
26. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton, Budapest 2011.
27. Lápossy Attila – Szajbély KatalIn Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. Közjogi Szemle 2012. 2. sz.
28. Main concerns regarding the 4th Amendment to the Fundamental Law of Hungary, elérhető itt: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf
29. Smuk Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. Közjogi Szemle 2013.
30. Szente Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. JEMA 2013. 2. sz.
31. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
32. Tímea Drinóczi: Influence of human rights standards? Hungarian style on dialogic interaction. In Jerzy Jaskiernia (ed): Wpływ standardów międzynarodowych na rozwóy demokracjy i ochronę praw człowieka. Tom 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warsawa 2013.
33. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014
34. Unger Anna: Általános választójog és előzetes regisztráció. Fundamentum 2012. 4. sz.
35. valamint Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon … Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
36. Van Dijk, P. és van Hoof, G. J. H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Kluwer Law International, Hága 1998.
37. Várnai Ernő: Optimista megoldási kísérlet a jogállamiság megvédésére az EU-ban – A Bizottság közleménye a jogállamiság erősítésére szolgáló új mechanizmusról, http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/06/optimista-megoldasi-kiserlet-a-jogallamisag-megvedesere
38. Vincent Berger: Az emberi jogok európai bíróságának joggyakorlata. HVG-ORAC Budapest 1999.

39. Vörös Imre: Az alkotmányban korlátozott alapvető jogról és az ilyen alkotmányról. Glossza az Alaptörvény negyedik módosításához. http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/vorosi_korkerdes.pdf
40. Vörös Imre: Az Európai Unió kiútkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. Jogtudományi Közlöny 2014. 7-8. sz.
41. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz.

6. fejezet

1. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.) – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006.
2. Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében. JURA 2014. 1. sz.
3. Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában. Az egypárt alkotmánybírák 2011-2014 között hozott egyes döntései elemzése. Magyar Helsinki Bizittság, TASZ, Eötvös Károly Intézet, 2015., http://tasz.hu/files/tasz/imce/2015/ab_kiadvany_70_oldalas_vegleges.pdf
4. Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith: Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról, http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf
5. 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: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf
6. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
7. Hollán Miklós – Osztovits András: 57. § [Bírósági eljárási garanciák]. In Jakab András: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009.
8. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2011.
9. Main concerns regarding the 4th Amendment to the Fundamental Law of Hungary, elérhető itt: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Appendix_1_Main_concerns_regarding_the_4th_Amendment_to_the_Fundamental_Law_of_Hungary.pdf
10. Molnár Tamás: Az európai jogfejlődés hatása a magyar alkotmányfejlődésre az emberi jogok területén. Acta Humana, 2005. 2. sz.
11. Sólyom László: Kölcsönhatás az emberi jogok európai bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között. Magyarországon. Állam- és Jogtudomány (1996-1997).
12. Szalai Anikó: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezésének megjelenése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Kül-Világ 2010. 4. sz., http://www.kul-vilag.hu/2010/04/szalai.pdf
13. Szente Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. JEMA 2013. 2. sz.
14. Tóth Mihály: Az Alkotmánybíróság határozata a kiemelt ügyek egyes büntetőeljárási szabályairól: a védelmi jogok korlátozhatóságának határai. JEMA 2012. 2. sz.
15. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014.

dc_1051_15

7. fejezet

1. Ádám Antal: Vallás, vallásszabadság és egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével. JURA 2011. 2. sz.
2. Antalóczy Péter: Az Alaptörvény és az egyházakra vonatkozó legújabb szabályozás dimenziói. Jog, állam, politika 2012. 3. sz.
3. Antalóczy Péter*: A*z egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/28, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_28_Antaloczy.pdf
4. Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország – megtépázott jogvédelem. Scolar Kiadó, 2014.
5. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
6. Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. JURA 2014. 2. sz.
7. Drinóczi Tímea: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló. Kodifikáció 2014. 2. sz.
8. Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.
9. Egyházak és magánszemélyek indítványa az Alkotmánybírósághoz. Fundamentum 2011. 3. sz.
10. 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: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf
11. Hegyi Szabolcs: Leviatán elszabadul. http://ataszjelenti.blog.hu/2013/09/30/leviatan_elszaba
12. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HvgOrac, Budapest 2011.
13. Klein Tamás: Az új egyházügyi szabályozás egyes kérdései a vallásszabadság kollektív oldalának tükrében. Jogi Tanulmányok 2012. 1 sz., http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2012_02.pdf
14. Mink Júlia: A vallásszabadság a vélt közérdek oltárán. A Magyar Keresztény Mennonita Egyház kontra Magyarország ügy. Fundamentum 2014. 3. sz.
15. 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. Universty of Latvia Press 2012.
16. Schanda Balázs: A vallási egyesület mint a közösségi vallásgyakorlás kerete. Magyar Jog 2013. 5. sz.
17. Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Szent István Társulat, Budapest 2003.
18. Schanda Balázs: Néhány megjegyzés a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényről. Jogtudományi Közlöny 2011. 10. sz.
19. Schanda Balázs: Romboló bírói aktivizmus vagy a vallásszabadság győzelme? Néhány megjegyzés a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Mások v. Magyarország

ügyben 2014. április 8-án hozott ítélethez, elérhető http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2014/2014-07_Schanda.pdf
20. Schweitzer Gábor – Mink Júlia – Iványi Gábor – Szathmáry Béla – Rixer Ádám: Fórum. Fundamentum 2011. 3. sz.
21. 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.
22. Schweitzer Gábor: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/4, *jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_44_Schweitzer.pdf*
23. Szathmáry Béla: A vallásszabadság és az egyházak helyzete a 2011. évi CCVI. törvény után. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Szathm%E1ry%20B%E9la.pdf
24. Szathmáry Béla: Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása. MTA LAW Working Papers 2014/11, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf
25. Tímea Drinóczi, Temporal effects of decisions of the Hungarian Constitutional Court. In Patricia Popelier, Sarah Verstraelen, Dirk Vanheule, Beatrix Vanlerberghe, eds, The Effects of Judicial Decisions in Time. Intersentia, 2014.
26. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. HVGOrac, Budapest 2014.
27. Zeller Judit: Magyar kisegyházak a strasbourgi bíróság előtt – az egyházalapítás szabályainak értékelése. Közjogi Szemle 2014. 2. sz.

8. fejezet

1. Attila Tibor Nagy: Hungarian electoral system and procedure, http://www.meltanyossag.hu/content/files/Hungarian%20electoral%20system%20and%20procedure.pdf
2. Bánkuti Miklós – Dombos Tamás – Halmai Gábor – Hanák András – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Pap András László – Polgári Eszter – Salát Orsolya – Kim Lane Scheppele – Sólyom Péter: Amicus Brief a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról. Fundmanetum 2013. 3. sz.
3. Biró Péter – Sziklai Balázs – Kóczy Á. László: Választókörzetek igazságosan? Közgazdasági Szemle, 2012. november 1.
4. Carles Boix: Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. 3 American Political Science Review 1999.
5. Drinóczi Tímea: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április – július. Közjogi Szemle. 2010. 3. sz.
6. Francis Delpérée – Pierre Delvolvé – Eivind Smith: Szakvélemény a magyar alkotmány negyedik módosításáról, http://meltanyossag.hu/content/files/Szakv%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf
7. Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyzetett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai reginális jog és a komparatív közjog tükrében. Doktori értekezés, Budapest, 2015.
8. 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: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom Péter), http://halmaigabor.hu/dok/437_Amicus_Brief_on_the_Fourth_Amendment4.pdf
9. Halmai Gábor: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2013. MTA Law Working Papers 2014/12.
10. Hungarian elections 2014: Turnout and the impact of the electoral system, http://4liberty.eu/republikon-institute-election-2014-turnout-and-the-impact-of-the-electoral-system/
11. Joseph M. Colomer: It's parties that choose electoral system (or, Duverger's laws upside down). 53 Political Studies 2005
12. Juhász Attila – László Róbert: Az előzetetes regisztráció és a demokrácia. Fundamentum 2012. 4. sz.
13. Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: Hungary's Constitutional Transformation. European Constitutional Law Review 2011. 7. sz.
14. László Róbert: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/21.
15. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. MTA Law Working Papers 2014/16.
16. Robert G Moser – Ethan Scheiner: Mixed electoral systems and electoral effects: controlled comparison and cross-national analysis. 23 Electoral Studies 2004.
17. Századvég Foundation: The new Hungarian electoral system, http://www.politics.hu/20130903/read-and-comment-on-szazadvegs-report-on-the-new-hungarian-electoral-system/
18. Szigeti Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SzigetiPeter_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa_131009.pdf

19. Szigetvári Viktor – Tordai Csaba – Vető Balázs: Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész)', hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orszaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz
20. Tímea Drinóczi: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz.
21. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014.
22. Unger Anna: Általános választójog és előzetes regisztráció. Fundamentum 2012. 4. sz.
23. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz.

9. fejezet

1. A szakmai vita és érvelés esélye fennmaradt. Bragyova András alkotmánybíróval Halmai Gábor beszélget. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
2. Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget. Fundamentum 2013. 1. sz.
3. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes. „Mission impossible": alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz.
4. Christopher P. Banks: Revearsals of precedent and judicial policy-making: How judicial conceptions of stare decisis in the U.S. Supreme Court influence social change. Akron Law Review Vol. 32:2. 1999. https://www.uakron.edu/law/lawreview/v32/docs/goodbanks322.pdf
5. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az Alkotmányon … Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
6. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: … az alkotmányjogon innen. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 1. sz.
7. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.
8. Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest 2014.
9. D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Fundamentum 2009. 4. sz.
10. 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
11. Drinóczi Tímea – Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz.
12. Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.
13. Drinóczi Tímea: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. Osteurope Recht 2014. 4. sz.
14. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Jogtudományi Közlöny 2012. 10. sz.,
15. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007.
16. Drinóczi Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. JURA 2012. 1. sz.
17. Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján – Jogtudományi Közlöny 2015. 7-8. sz. (megjelenés alatt)
18. Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
19. 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.

20. 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.
21. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
22. Gary Jeffrey Jacobsohn: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. International Journal of Constitutional Law Vol. 4, No. 3 (July 2006)
23. Gary Jeffrey Jacobsohn: Constitutional identity. Harvard University Press, 2010.
24. George Costello: The Supreme Court's overruling of constitutional precedent: an overview. Congressional Reserach Service, The Library of Congress, November 29, 2005, http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2646.pdf
25. Halmai Gábor: A halálos ítélet. Élet és irodalom LV. évf. 31. sz.
26. Halmai Gábor: Alkotmány és globalizáció. http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio
27. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
28. Hanák András: Indítvány az alkotmányellenes alkotmánymódosítás ügyében. Fundamentum 2011. 1. sz.
29. Herbert Küpper: Tur Tur, az álóriás – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájűnak jelentése a német jogrendszerben. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
30. Holló András: Néhány megjegyzés az „alapok" (húsz év) védelmében. http://jesz.ajk.elte.hu/hollo50.pdf
31. http://wn.com/Round_Table__Unconstitutional_Constitutional_Amendments__Opening_Session_part_I
32. Interjú Ádám Antallal. http://www.jogiforum.hu/interju/74.
33. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HvgOrac, Budapest 2011.
34. Joel I Colón-Ríos: A new typology of judicial review of legislation. Global Constitutionalism 2014. Vol. 3, Issue 02, July 2014.
35. Jon D. Noland: Stare Decisis and the Overruling of Constitutional Decisions in the Warren Years. Valparaiso University Law Review Vol. 4, Nr. 1 Fall 1969. http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1790&context=vulr&sei-redir=1#search=%22precedent%20constitutional%20overruling%22
36. Kemal Gözler: Judicial review of constitutional amendments. A comparative study. EKIN Press, Bursa 2008. www.anayasa.gen.tr/jrca.htm
37. Kilényi Géza: Hogyan tovább, magyar alkotmánybíráskodás? In Kilényi Géza: Alkotmánybíráskodás. Unió, Budapest 1993.
38. Kis János: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. INDOK Kiadó, Budapest 2000.
39. 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.
40. Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes alkotmánymódosítások ügyében. Jogesetek Magyarázata 2011. 3. sz.

41. Kocsis Miklós: Viszonyítási pont vagy a vizsgálat tárgya – alkotmányellenes alkotmánymódosítások? Új Magyar Közigazgatás 2011. 2. sz.
42. Kukorelli István: Az Alaptörvény és az EU. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2013. 1. sz.
43. László Róbert: A választójogi szabályozás alakulása 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/21.
44. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2009.
45. Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
46. Petrétei József: Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben. In Nochta Tibor – Monori Gábor: IUS EST ARS Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére. Pécs 2015.
47. Pokol Béla: Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben. Kaizon Kiadó, Budapest 2014.
48. Rosalind Dixon: Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments. May 2011. http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html
49. Schanda Balázs: Kereszténység vagy semlegesség? Az Alaptörvény identitásának kérdése. Magyar Jog 2015. 3. sz.
50. Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. Közjogi Szemle 2013. 1. sz.
51. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014.
52. Sulyok Márton: Ártelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. Fontes Iuris 2015. 1. sz.
53. Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014
54. Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2013.
55. Szigeti Péter: Az alkotmányozás alkotmányossága. In Jakab András – Körösényi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Ú-M-K, Budapest 2012.
56. Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2005.
57. Tóth Gábor Attila alkotmányjogásszal Sólyom Péter beszélget. Fundamentum 2012. 4. sz.
58. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Hvg Orac Kiadó, Budapest 2014.
59. Vincze Attila – Csuhány Péter – Sonnevend Pál – Jakab András: 32/A. § [Az Alkotmánybíróság]. In Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest 2009.
60. Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum 2013. 3. sz.

dc_1051_15

10. fejezet

1. Aare Kasemets: Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study, https://www.siseministeerium.ee/public/Kasemets_Aare.pdf
2. Ádám Antal: A posztmodernitás és a posztdemokrácia alkotmányosságáról. In Drinóczi Tímea – Jakab András: Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. PPKE JÁK – PTE ÁJK, 2013.
3. Ágh Attila: Demokráciakutatás a politikai és a közpolitikai elemzés keresztútján: a demokráciák minősége és teljesítőképessége. Politikatudományi Szemle XXI/2.
4. Alexandre Flückiger: Effectiveness: A new Constitutional principle. Legislação N. 50 Outubro – Dezembro 2009.
5. Anne C. M. Meuwese: Impact Assessment in EU lawmaking. Kluwer Law International, 2008.
6. Antal Attila: Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest – Pécs 2012.
7. Bárándy Gergely: Centralizált Magyarország – megtépázott jogvédelem. Scolar Kiadó, 2014.
8. Bartha Attila: Kormányzás, kultúra vagy a demokrácia minősége? Politikatudományi Szemle XXI/2.
9. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: „Mission impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. Jogtudományi Közlöny 2014. 6. sz.
10. Boda Zsolt – Medve-Bálint Gergő: Az intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. Politikatudományi Szemle XXI/2.
11. Cesare Pinelli: The Populist Challenge to Constitutional Democracy. European Constitutional Law 2011. I.
12. Chris Moll – Tímea Drinóczi – OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights: Assessment of the legislative process in Georgia. Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA] Warsaw, 2015
13. Claudia Bittner: Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court’s Judgment of 9 February 2010. German Law Journal Vol. 12. No 11.
14. Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: a törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései: 164/2011 (XII.20.) AB határozat, ABK 2011 december, 1263, JEMA 2012. 1. sz.
15. Csink Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
16. David Keyaerts: Courts as regulatory watchdogs? Does the European Court of Justice bark or bite? 272. o. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
17. David Keyaerts: Ex ante evaluation and judicial review by the European Court of Justice. 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 Verlag 2011.
18. 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
19. Democracy index 2010: Democracy in retreat - A report (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2010, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

20. Democracy index 2011: Democracy under stress (The Economist Intelligence Unit Ltd. 2011; http://tinyurl.com/bu8djnw)
21. Democracy index 2013 Democracy in limbo. A report from The Economist Intelligence Unit, The Economist Intelligence Unit Limited 2014.
22. 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
23. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.
24. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In Chronowski Nóra (szerk.): Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. HVG-ORAC, Budapest 2011.
25. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Expertise in legislation. ICL Online Journal, Vienna Online Journal on International Constitutional Law 3: (4)
26. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004.
27. Drinóczi Tímea: A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog": az Ehtv. mint állatorvosi ló. Kodifikáció 2014. 2. sz.
28. 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
29. Drinóczi Tímea: A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Jogtudományi Közlöny 2015. 5. sz.
30. Drinóczi Tímea: A részvétel és konzultáció elmélete és gyakorlata. JURA 2013. 1. sz.
31. 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
32. Drinóczi Tímea: Az összehasonlító jogalkotástanról. Közjogi Szemle 2015. 1. sz.
33. Drinóczi Tímea: Concept of quality in legislation – revisited: matter of perspective and a general overview. Statute Law Review 2015, doi: 10.1093/slr/hmv008
34. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben, Jogtudományi Közlöny 2012. 10. sz.
35. Drinóczi Tímea: Interpreting e-governance, e-democracy and e-lawmaking in the 21st century. In Jarosław Matwiejuk – Krzysztof Prokop (ed.) Evolution of constitutionalism in the Visegrad Group Member States. Temida2, Białystok 2010. 39-51. o.,
36. Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2010.
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.
38. Farkas Krisztina: A hatásvizsgálati rendszer koncepcionális megközelítése. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/ea/20000/A%20hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendszer%20koncepcion%C3%A1lis%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf
39. Halmai Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíróság első éve. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
40. Ittai Bar-Siman-Tov: Semiprocedural judicial review. Legisprudence Vol. 6, No. 3.
41. J. Millards – E. Horlings: Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020. ICT for Government and Public Services. August 2008.

http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/studies/docs/research_report_on_value_for_citizens.pdf
42. Joseph E. Stiglitz: Towards a New Global Economic Compact. Principles for Addressing the Current Global Financial Crisis and Beyond, http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles_current_global_fcrisis.pdf
43. Juhász Lilla Mária: Az állam szerepe a XXI. században. Pro Publico Bono Online, http://propublicobono.hu/pdf/Juh%C3%A1sz%20Lilla%202.p
44. Kaposi Judit: Hatásvizsgálati rendelet és az új lap. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/2/ea/20000/Hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendelet%20%C3%A9s%20%C3%BAj%20lap.pdf
45. Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért, Fundamentum 2013. 1. sz.
46. Klicsu László: Az emberi méltóság a német Alkotmánybíróság egyes döntéseiben. Iustium Aequum Salutare. 2010. 4. sz.
47. Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011. Transparency International Magyarország, 2012., http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf
48. Mohay Ágoston: Az EU-Szerződés 12. cikkének magyarázata. In Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1., Budapest, CompLex Wolters Kluwer 2011.
49. 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
50. Orbán Krisztián: A minőségi jogalkotási rendszer fejlesztése. http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/3/ea/20000/A%20hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendszer%20tervezett%20m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9se.pdf
51. Patricia Popelier – Aída Araceli Patiño Álvarez: Deliberative practices of constitutional courts in consolidated and non-consolidated democraces. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
52. 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.
53. 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. Universty of Latvia Press 2012.
54. Patricia Popelier: Consultation on Draft Regulation: Best Practices and Political Objections. 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 Verlag 2011.
55. Patricia Popelier: The court as regulatory watchdog. The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights. In Patricia Popelier – Armen Mazmanyan – Werner Vandenbruwane (eds.): The role of constitutional courts in multilevel governance. Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland 2013.
56. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009.
57. Petrétei József: Nyilvánosság – a helyi közügy, közérdek kialakítása. In Csefkó Ferenc (szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány, 2000.

58. Rigó Róbert: A bizalom eróziója és újjáépítésének szükségessége a 21. században., http://www.forrasfolyoirat.hu/1007/rigo.pdf
59. Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei. Kodifikáció 2012. 2. sz.
60. Rob van Gestel: The 'Deparliamentarisation' of Legislation: Framework Laws and the Primacy of the Legislature. Utrecht Law Review Vol. 9, Issue 2 2013.
61. Sanja Barić: Principles of Good governance and the Republic of Croatia. In Tímea Drinóczi – Mirela Župan – Zsombor Ercsey– Mario Vinković (eds.): Contemporary legal challanges: EU – Hungary – Croatia. Pécs – Osijek 2012.
62. Sárközy Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről, Mozgó Világ Online 2010 május, http://mozgovilag.com/?p=3415
63. 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.
64. Simai Mihály: A „láthatatlan kéz", az állam és a globalizáció, Köz-gazdaság 2006. 1. sz.
65. Simai Mihály: A jelenlegi világválság háttere, jellemzői és következményei, valamint a válság utáni időszakba való átmenet, Délkelet Európa – South-East Europe International Relations Quarterly Vol. 1. No. 3. (Autumn 2010/3 Ősz)
66. Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest 2014.
67. Szentes Tamás: Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában, Köz-gazdaság 2006. 1. sz.
68. United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. United Nations, New York 2010. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038851.pdf
69. Világgazdasági Kutatóintézet: A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. A világpolitikai és világgazdasági erőterek változása 2015-2020-ig. Vitaanyag. Center for EU Enlargement Studies, 2007. január, 8.
70. Vito Tanzi: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009. http://www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf
71. Vito Tanzi: The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Ppt presentation at the ECB Public Finance Workshop, Frankfurt, 29 January, 2010. http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito_Tanzi.pdf?7b0eada44359fb12e66ac5ff040b6517
72. Wim Voermans, Hans-Martien Ten Napel: Legislative Processes in Transition: Comparative Study of the Legislative Processes in EU Countries.
73. Wim Voermans: Innovative legislative processes. Szóbeli beszámoló, IAL tanácskozás, Berlin, 2012 október 20.

Összegzés és következtetések

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 – megtépázott 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. 6-7. 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: Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative separation of powers 2. Legisprudence 2009 Vol. 3, No. 2,
14. Conrado Hübner Mendes: Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative separation of powers 3. Legisprudence, 2011 Vol. 5, No. 1
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. sz.
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.
38. Ernst-Ulrich Petersman: State sovereignty, popular sovereignty and individual sovereignty: from constittutional nationalism to multilevel constutionalism 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 – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati 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 – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati 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: Bánkuti Miklós, Dombos Tamás, Halmai Gábor, Hanák András, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Pap András László, Polgári Eszter, Salát Orsolya, Kim Lane Scheppele, Sólyom 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 alkotmánybíróság 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 – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati 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. Hvg Orac, 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. Virginai Journal of Internatonal 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 democraces. 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. Universty 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 – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014.
74. Petrétei József: Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben. In Nochta 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: Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. Fontes Iuris 2015. 1. sz.
84. Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás" és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati 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 Laokoónnal. 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.

dc_1051_15

Az értekezés témakörében írt közlemények

1. Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2004. (480 o.)
   Társszerző: Dr. Petrétei 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: Petrétei 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: Petrétei 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/bf5cbb95c04ead4af933dc923bdcb81e/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 challanges: 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 rozwóy demokracjy i ochronę praw człowieka. Tom 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warsawa 2013. 430-440. o.
29. Constitutional dialogue theories – extension of the concept and examples form 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 impliations 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 Nochta 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)