



Salamon László

Az alkotmány alkotmányossága

Az alkotmányosság mint a modern kori alkotmányok tartalmi követelményrendszere

Kiindulópontunk az az evidencia, hogy a modern kori alkotmányok¹ elválaszthatatlan tartalmi követelménye, egyszersmind fogalmi attribútuma a 18–19. században az európai és amerikai alkotmányfejlődés során kifinomálódott alkotmányosság követelményrendszerének alkotmánybeli jelenléte és tükröződése.

Ezek a követelmények, jelesen a népszuverenitás elve (miszerint a hatalom forrása és birtokosa a nép), az alapvető államhatalmi ágak elválasztása és viszonylagos egyensúlya (mai, tágabb kontextusban: a hatalommegosztás követelménye), a jogállam elve (a „törvények” – egészében: a jog uralma) és ez utóbbihoz szorosan kapcsolódva a jogegyenlőség, valamint az alapvető emberi jogok érvényesülése a modern kori alkotmányoknak olyan fogalmi összetevői, olyan kritériumai, amelyek nélkül alkotmányról – valóságos értelemben – nem beszélhetünk. Képletesen szólva e követelmények megléte és garanciákkal körülbástyázott érvényesülése „klubtagsági” feltétel; feltétele annak, hogy egy adott ország bebocsátást, befogadást nyerjen az alkotmányos országok klubjába. Ezért kulcskérdés ennek a követelményrendszernek a maradéktalan megvalósulása.

Ennek a tanulmánynak a témája e követelményrendszer érvényesülése kérdéseinek az elemzése. Utalnom kell arra, hogy az alkotmányjog művelői – idekapcsolva a politológia, sőt magának a politikai élet szereplőinek a világát – hazai és nemzetközi szinten igen szerteágazó, részletes vitát folytattak, illetve folytatnak e kérdéskörrel, amely kiterjedt irodalmat teremtett.² E tanulmány nem vállalkozik ennek az érdeklődők által amúgy is ismert vitának a bemutatására. Csupán arra vállalkozik, hogy a magam véleményét vázlatosan

¹ Modern kori alkotmányokon a polgári társadalmi-politikai rendszerek alkotmányos szabályrendszerét értem, függetlenül az alkotmányok formájától; azaz hogy történeti vagy kartális alkotmányról beszélünk.

² Összefoglalóan lásd pl. SÁRI 1997: 221–234; TAKÁCS 1997: 11–48; TRÓCSÁNYI 2012: 19–75; ZSUGYÓ 2017: 101–106; CHRONOWSKI 2021.

ismertesse, szigorúan szorítkozva a magyar alkotmány szabályozására és az alkalmazásával kapcsolatos fejlemények számbavételére.

A textus és a tartalmi követelmények viszonya, a láthatatlan alkotmány és az alkotmányértelmezés

Alapvető kérdés, hogy az alkotmányok rendelkezéseinek szövegszerű formái miképpen hordozzák magukban az alkotmányosság követelményeit. A kérdés bizonyos mértékig másképpen jelentkezik a történeti és másképpen a kartális alkotmányoknál. A kartális alkotmány ugyanis szövegét tekintve az alkotmánykódexbe foglalt konkrét rendelkezések összessége, azaz „zárt” rendszer, a történeti alkotmány viszont nemcsak egymásra épülő, a történelem során a korábbiakon változtató, formáló (akár annuláló) normák (jellemzően közjogi tartalmú törvények, de emellett kivételesen más normák is), hanem tovább élő, részben változó közjogi szokások, általánosan elfogadott elvi tételek (nézetek) foglalata.³ A történeti alkotmány alkotmányossági tartalmának elemzése a kartális alkotmányokhoz képest némileg eltérő közelítést kíván.

Jóllehet a magyar Alaptörvény a történeti alkotmányt történeti – és vívmányait illetően – értelmezési háttérként fogadja el, és ebben az értelemben magát mintegy „beágyazza” a magyar történeti alkotmány világába, mégis kartális alkotmány, hasonlóképpen az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvényhez, azaz – ebben a módosított formában – a rendszerváltó alkotmányhoz. A magyar alkotmányjog világában a közvetlen hivatkozási alapot az Alaptörvény rendelkezései képezik, ebből következően az alkotmány alkotmányosságának kritériumai meghatározó módon az Alaptörvény rendelkezésein kérhetők számon.

Az alkotmányosság követelményei a kartális alkotmányok világában alapvetően kétféle formában jelenhetnek meg. Egyfelől kifejezett – *expressis verbis* – megjelenő tételekben. Ilyen rendelkezést tartalmaz például az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése,⁴ C) cikkének (1) bekezdése⁵ vagy az I. cikk (1) bekezdése.⁶ Másfelől implicit módon, az alkotmány rendelkezéséből levezethetően. Így jelent meg például a hatalommegosztás elve a rendszerváltó alkotmányban.⁷

³ „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségéhez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetőleg, lényegben és formában, időnként változásokon ment keresztül.” DEÁK 1865.

⁴ „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

⁵ „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

⁶ „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

⁷ Már a 31/1990. (XII. 18.) AB határozat is utal erre: „Ugyanakkor az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutat rá: az Abtv. 1. §-ának g) pontja értelmezésénél is messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”

Az alkotmányok szövegének, illetve az alkotmányosság követelményeinek (tágabban: az alkotmányok elvárt értéktartalmának) a viszonya azt a sajátos kérdést veti fel, hogy a textus esetleges esendőségével szemben miképpen értelmezhetők, érvényesíthetők azok a követelmények, alkotmányos értékek, amelyek a szövegben tetten érhetően (esetleg abból kibonthatóan) nem találhatók meg. A kérdés a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával összefüggésben elvezetett a láthatatlan alkotmány fogalmához és az azzal kapcsolatos elméleti vitához. A láthatatlan alkotmány elmélete az Alkotmánybíróság első elnökének (későbbi köztársasági elnöknek), Sólyom Lászlónak a nevéhez kapcsolódik, amelyet a halálbüntetés alkotmányellenességével kapcsolatos 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz (a továbbiakban: ABh1.) írt párhuzamos indokolásában fejtett ki.⁸

A láthatatlan alkotmány elve nagy vitát váltott ki.⁹ Magam e vita bemutatására nem vállalkozom, csupán néhány megjegyzésre szorítkozom az elmélettel kapcsolatosan.

Sólyom László a láthatatlan alkotmány létezésének létjogosultságát alapvetően arra alapozza, hogy szükség van arra, hogy a „ma még gyakran napi politikai érdekből módosított alkotmány fölött” a láthatatlan alkotmány (amelyet az alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjainak összessége képez) „az alkotmányosság biztos mércéjéül” szolgáljon. E láthatatlan alkotmány gondozójának (ha úgy tetszik: formálójának) pedig az Alkotmánybíróságnak kell lennie.

A láthatatlan alkotmány fogalmának elnevezéséből világosan következik, hogy a textus és az attól eltérő alkotmányos elvek viszonyáról van szó. Az aktuális hivatkozási alap a textus napi politikai érdekből történő módosítása (ami valóban elvi probléma lehet). Az a kitétel pedig, hogy a láthatatlan alkotmány az alkotmány fölött áll, arra utal, hogy Sólyom László a textus és az elvek kollíziója esetén az elveket magában foglaló láthatatlan alkotmánynak

[ABH 1990, 136, 137]. A kérdéssel összefoglaló jelleggel a 2/2002. (I. 25.) AB határozat foglalkozott: „Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések. [...] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az államhatalmi ágak elválasztásának elvét [úgy is mint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét] következetesen érvényesítette.” [ABH 2002, 41, 50–51.]

⁸ „Az Alkotmánybíróságnak tehát saját értelmezést kell kidolgoznia az élethez való jogról. Ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.” [ABH 1990, 88, 97–98.]

⁹ Lásd Sólyom László, Holló András, Kukorelli István, Pokol Béla, Takács Imre, Varga Csaba, Varga Zs. András stb. álláspontját.

ad elsőbbséget úgy, hogy ennek érvényesítője az Alkotmánybíróság legyen. Az Alkotmánybíróság ez irányú korlátait „az alkotmányosság fogalmi kerete” képezi.¹⁰

A láthatatlan alkotmány elméletével és érvényesülésének helyzetével kapcsolatban két fontos körülményt kell hangsúlyoznunk.

Egyfelől az elmélet Sólyom László párhuzamos indokolásában jelent meg, ebből következően a láthatatlan alkotmány elmélete nem képezett az Alkotmánybíróság testületén belül többségi álláspontot.

Másfelől az Alkotmánybíróság egyszer sem tette félre az alkotmány szövegét a láthatatlan alkotmány elvének jegyében. Megítélésem szerint azok az alkotmánybírósági döntések, amelyeket – joggal – az aktivista alkotmánybíráskodás példájaként szoktak említeni, az alkotmányértelmezés keretein belül maradtak, nem tették félre az alkotmány szövegét, vagy ha egyes döntések alapja nem volt az alkotmányban szövegszerűen azonosítható, a döntéseket az alkotmány tételes rendelkezéseiből vezették le.

Példaként nézzünk meg néhány – annak idején vitát kiváltó – alkotmánybírósági határozatot.

A halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló döntés (az Alkotmánybíróság többségi álláspontja) alapvetően az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozhatatlanságára [Alkotmány 8. § (2) bekezdése] alapozza érvelését, értelmezve az emberi élet és emberi méltóság jogának természetét, ennek keretében utalva arra, hogy a halálbüntetéssel kapcsolatos rendelkezések ezeknek a jogoknak a „teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg”.¹¹

Erős megosztottság tükröződik a köztársasági elnök kinevezési és felmentési hatáskörének tartalmát is taglaló 48/1991. (IX. 26.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) indokolásában. Az alkotmánybírók többségi álláspontja alapvetően a köztársasági elnök felelősségnélküliségének és a kormány politikai felelőssége viszonyának elemzéséből vezette le a döntés lényegét, amely azután később az Alaptörvénybe tételes megfogalmazás módján is bekerült.¹² A többségi vélemény hangsúlyozta, hogy a „formailag aggálytalan kinevezési javaslat teljesítésének megtagadásával ugyanis a köztársasági elnök érdemben, felülbírálhatatlanul beavatkozik az államszervezet működésébe, a politikai felelősséget viselők akaratának teljesülését megghiúsítja, anélkül, hogy maga ezért politikai felelősséget viselne”.¹³ Szabó András és Zlinszky János párhuzamos indokolásukban abból kiindulva, hogy alkotmányos jogállamban nem lehet joghézag, ennek esetleges előállítására

¹⁰ Lásd a 8. lábjegyzetet.

¹¹ ABh1 [ABH 1990, 88, 92].

¹² Lásd az Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdését.

¹³ ABh2 [ABH 1991, 217, 235].

az Alkotmánybíróság feladataul határozza meg ennek alkotmányértelmezéssel történő kiküszöbölését. Nézetük szerint az „Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa”. Ezzel összefüggésben utalnak arra, hogy „egy »láthatatlan alkotmány« tételeit is figyelembe veheti” a testület.¹⁴

Ugyanakkor a döntéshez fűzött párhuzamos indokolásukban Ádám Antal, Herczegh Géza Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön azt hangsúlyozták:

„Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát megismerő és értékelő műveletet végez, az alkotmányszövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg.”¹⁵

Látható tehát, hogy az alkotmánybírók nagy többsége az alkotmányértelmezés megítélését a konkrét ügyben és általánosságban sem hozta a láthatatlan alkotmány elméletével összefüggésbe.

Egyhangú volt viszont az Alkotmánybíróság álláspontja az alkotmánymódosítás népszavazással történő kikényszerítése ügyében.¹⁶ Az alkotmányjogi kérdés lényegét az képezte, hogy arra tekintettel, hogy az országos népszavazásra bocsátható tiltott tárgyköröket tartalmazó taxatív felsorolásban az alkotmánymódosítás nem szerepel,¹⁷ van-e akadálya annak, hogy alkotmánymódosításra irányuló, választópolgárok által kezdeményezett népszavazásra kerüljön sor. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezéssel megállapította, hogy ilyen kezdeményezésnek nincs helye. Azon túl, hogy az Alkotmánybíróság visszautalt a korábbi alkotmányos környezetben elfogadott, hasonló eredményre jutott 2/1993. (I. 22.) AB határozatra, álláspontját azzal indokolta:

„Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdése a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható.” [ABH 1999, 251, 261.]

¹⁴ ABh2 [ABH 1991, 217, 243–244].

¹⁵ ABh2 [ABH 1991, 217, 242].

¹⁶ 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

¹⁷ Lásd az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdését.

Ez a következtetés is az Alkotmány tételes rendelkezéséből levont következtetés, amely – habár ezzel ténylegesen kiegészült a tiltott tárgyak köre – mégis az alkotmányértelmezés keretein belül maradt.¹⁸ Ezek a példák is alátámasztják, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezési tevékenysége során ragaszkodott ahhoz, hogy következtetéseit az alkotmánybeli rendelkezések értelmezésére építse, következetesen tartózkodva attól, hogy az Alkotmány szövegéből le nem vezethető, azzal összeegyeztethetetlen, mintegy a tételes rendelkezések felett álló elméleti tézisekre alapozza döntéseit. Talán a Zétényi–Takács-törvény¹⁹ elbírálása adhatott volna alkalmat annak megfontolására, hogy a rendszerváltó alkotmány aktuális szövege – jelesül, hogy a „Magyar Köztársaság [...] jogállam”²⁰ – ellenére azon megközelítéssel, hogy a jogállam tételes szabálya nem állhat útjába a múlt nem jogállami történéseivel kapcsolatos konzekvenciák levonásának, ez a törvény más megítélésben részesüljön. Egy, a tételes alkotmányi szabálytól független erkölcsi-filozófiai megfontolás jegyében itt el lehetett volna térni a tételes szabálytól, az Alkotmánybíróság azonban ettől tartózkodott.

Létezik-e önálló alkotmánymódosító hatalom?

Az alkotmány alkotmányossága jellemzően az alkotmánymódosításokkal összefüggésben felmerülő kérdés. Mint láthattuk, Sólyom László is az alkotmánymódosításokkal kapcsolatosan vetette fel a láthatatlan alkotmány gondolatát, amely a veszélybe kerülő alkotmányos értékek védelmét szolgálja.

A láthatatlan alkotmány elmélete mellett – inkább helyette – az alkotmánymódosítások alkotmányjogi kontrollja az, amit a jogirodalomban többek az alkotmányosság védelmi eszközéül fogadnak el, illetve favorizálnak.²¹ Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának a lehetőségét az ezzel egyetértők jellemzően összekötik azzal a nézettel, amely az alkotmányozó hatalomtól megkülönbözteti az alkotmánymódosító hatalmat. Kérdés tehát, hogy létezik-e önálló alkotmánymódosító hatalom. Erre a kérdésre elméleti értelemben – de a magyar alkotmányozási és alkotmánymódosítási szabályokra tekintettel a magyar közjogi rendszert illetően feltétlenül – nemmel válaszolok.

A jogalkotás viszonylatában a nép hatalomgyakorlásának, azaz a népakarat érvényesítésének alapvetően két szintjét különböztetem meg. A felső szintet a nép alkotmányozó

¹⁸ Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének a) pontja már konkrétan tartalmazza ezt a tilalmat.

¹⁹ Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló, az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott törvény.

²⁰ A rendszerváltó alkotmány 2. § (2) bekezdése.

²¹ A magyar jogirodalomban ezt képviseli pl. Ádám Antal, Bragyova András, Drinóczi Tímea (lásd DRINÓCZI 2015), Gárdos-Orosz Fruzsina, Kiss László, Petrétai József stb. E témakörben lásd még MANHERTZ 2018.

akarata képezi, vagyis a felső szintű normaalkotó népakarat az alkotmány megalkotásával valósul meg. Ez azonosítható az alkotmányozó hatalommal, illetve annak gyakorlásával. Az alkotmányozó hatalom gyakorlásával a nép azonosítja, deklarálja, egyszersmind előírja azokat a különlegesen fontos értékeket, amelyeket időtől, helyzetektől (ha úgy tetszik, napi politikai irányoktól) függetlenül meghatározóvá tesz és a legmagasabb védelemben részesít. Az alkotmányozó hatalom gyakorlásával meghatározza azokat az alapértékeket, amelyeket élete, életviszonyai kikezdehetetlen alapjának tekint. Ezek köréből példaként csak a legfontosabbakat említem meg: az egyén helye a közösségben, a teremtet ember egyenlő méltóságára épített alapvető jogai, a népakarat érvényesülésének intézményes rendszere, a zsarnokság, az önkény kizárása.

A népakarat érvényesítésének alsó szintjét a jogalkotás terén a törvényalkotás képezi (és általában a népakarat által legitimált állami szervek egyéb jogalkotása). Gondolatmenetemet e körben leszűkítem eme alsó szintnek a néppel a választások révén szoros kapcsolatban álló szegmensére, a törvényhozásra. A nép törvényalkotási hatalmának gyakorlása a törvényhozó hatalom működése. A törvényhozó hatalom gyakorlásának pragmatikus szempontjait az ország életének mindennapi gondjai, feladatai megoldása és kezelése képezik, más szóval a napi politikai szempontok. A könnyebb és hatékonyabbnak tekintett megoldások keresése és követése során a törvényhozó hatalom gyakorlói (amely jellemzően, így a magyar közjogi rendszerben is, a nép választott képviselői alkotta testület) olykor szem elől tévesztik az alkotmányok védelme alatt álló értékeket. A törvényhozó hatalom működésének korrekciójára jellemzően az alkotmánybíráskodás, Magyarországon az Alkotmánybíróság szolgál. Ne veszítsük azonban szem elől: mindkét hatalomgyakorlási szinten a népakarat nyilvánul meg, az alkotmányozó hatalomban a fundamentális értékek biztosítása, a törvényhozó hatalomban a napi kérdések megoldásának, kezelésének feladata. A kétféle hatalomgyakorlás alkalmilag, produktumait illetően konfliktushelyzetbe kerülhet, de az alkotmányozó akarat a jogrendszer logikájából következően természetesen természetesen az alkotmányban testet öltő alkotmányos értékeknek biztosít elsőbbséget.

Az alkotmányos rendszer működését illetően kulcskérdés a két hatalomgyakorlási szint elválasztása. Ezt a magyar közjogi megoldás az alkotmányozó hatalmat gyakorló szerv (az Országgyűlés) eme minőségében történő eljárásának és az alkotmányozó aktus meghozatalakor az összes képviselő kétharmados egyetértésének előírásával törekszik biztosítani. A gyakorlatban ez az elválasztás – a döntéshozatalt illetően – a politikai erőviszonyok alakulásának függvénye.

A kétféle hatalomgyakorlás elválasztását más alkotmányos megoldások is biztosíthatják, noha a politikai erőviszonyok mindig befolyásolhatják ezek tényleges megvalósulását. Az alkotmányozásra külön létesített szerv (alkotmányozó nemzetgyűlés) – hacsak

felállításában legalábbis részben nem teszik félre a demokratikus legitimáció követelményét – ugyancsak az aktuális politikai erőviszonyokat tükrözi. Az alkotmányozó döntés népszavazással történő megerősítése – részletekbe bocsátkozás nélkül – a népszavazásnak – a közjogi irodalomban általánosságban taglalt – esetleges hátrányaival jár.²² A moratórium sem biztos szer az elválasztás biztosítására. Anélkül, hogy feltétlenül üdvös megoldásnak minősítsem, az egymást követő két parlament egybehangzó döntése – mint módszer – áll hozzám a legközelebb.²³

A két hatalomgyakorlási szint között köztes, harmadik szint nézetem szerint nem létezik. Sem elméletileg, sem a magyar közjogi szabályozást illetően.

Az alkotmánymódosítás ugyanis funkcióját és célját illetően arra irányul, hogy az alkotmány rendelkezéseit megváltoztassa, azaz az alkotmánymódosítás tartalmát az alkotmány részévé tegye. Ez – megfelelő eljárás mellett – az alkotmánymódosítás elfogadásával meg is valósul. Miután az alkotmány a nép felső szintű hatalmi akaratának produktuma, rendelkezéseinek módosítása, megváltoztatása, eltörlése, bővítése sem valósulhat meg másként, mint a nép felső szintű hatalomgyakorlása által.

Ez a magyar alkotmányozási, alkotmánymódosítási rend szabályaiban is egyértelműen tükröződik. Mind az alkotmány megalkotására, mind az alkotmány módosítására – a nép közvetett, képviseleti úton történő hatalomgyakorlása révén – az Országgyűlés jogosult. Az alkotmány megalkotására és módosítására ugyanazon eljárási szabályok szerint (emeljük ki: az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával) van lehetőség. Összegezve: sem elvi, a magyar megoldás szerint sem szervi, sem eljárásbeli alapja nincs annak, hogy az alkotmányozó hatalomhoz képest egy másik – a hívei álláspontjából következően az alkotmányozó hatalomnak alárendelt – alkotmánymódosító hatalmat tételezzünk fel.

Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága

Az előbbiekből nyilvánvalóan következik, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányjogi anyagi tekintetben nem vizsgálhatók felül. Az alkotmánymódosítások eljárásának felülvizsgálhatósága már más kérdés. Ha az alkotmánymódosítás folyamata során lényeges eljárási szabály sérült, ez az alkotmánymódosítási aktus érvénytelenségét eredményezi. Ez utóbbi esetben arról van szó, hogy érvényesen nem jött létre alkotmánymódosítás, annak tartalma nem vált érvényesen az alkotmány részévé, vagyis nem valósult meg a nép

²² KUKORELLI 2000; DEZSŐ 2003; CSINK 2012.

²³ Ezt tartalmazta az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 20-án elfogadott és az Országgyűléshez H/2057. számon benyújtott alkotmánykonceptiója, és ezt követi az EU néhány tagállama, pl. Belgium, Dánia, Svédország, Spanyolország (alapvető módosítás esetén).

alkotmányozó hatalomgyakorlása. Az alkotmánymódosítások eljárási szempontból történő felülvizsgálata nem az alkotmánymódosítás tartalmának, a korábbi alkotmányos szabályozásnak vagy az afelett álló alkotmányos elveknek való „megfelelőségről” szól, hanem arról, hogy tekinthető-e érvényes alkotmányozó hatalomgyakorlásnak az eljárási hibában szenvedő alkotmánymódosító aktus.

Az érvényes alkotmánymódosítás az alkotmány anyagi jogi változását jelenti, ugyanazon hatalomgyakorlás útján, amelyen az új alkotmány is megalkotásra kerül.

Ha elfogadjuk azt, hogy az alkotmány a jogrendszer legmagasabb viszonyítási pontja, amelyet senki, még az Alkotmánybíróság sem vizsgálhat felül, akkor el kell fogadnunk azt is, hogy az alkotmánymódosítással az alkotmány részévé tett rendelkezés – amely immár osztja az alkotmány egészének eme kiváltságos helyzetét – sem vizsgálható felül.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata kezdettől fogva lényegében töretlenül ezt az álláspontot követte.

Először 1994-ben foglalkozott ezzel a kérdéssel az Alkotmánybíróság, mindjárt két döntésében is.²⁴ A két ügyben a két alkotmánymódosításról szóló törvény felülvizsgálatára vonatkozó indítványt hatáskörének hiánya miatt visszautasította, mindkét határozat indokolásában ugyanazon megszövegezésben kategorikusan leszögezte: „Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet ennek alkotmányellenességét megállapítani.”

Hasonlóképpen foglalt állást az Alkotmánybíróság az 1260/B/1997. számú határozatában is. Itt egyetlen különvéleményt Lábady Tamás alkotmánybíró fogalmazott meg, de ő is csak az alkotmánymódosítások hatályba léptető rendelkezését illetően. Egyébként leszögezte:

„Maradéktalanul osztom a többségi határozatnak azt az álláspontját, hogy az alkotmányozó hatalom szuverenitása az alkotmánymódosítás tekintetében korlátlan, így az Alkotmány rendelkezéseit módosító törvényi szabályok felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ebben az összefüggésben a határozat indokolásában legfeljebb azt lehetett volna kimondani, hogy 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.”

Több indítványozó – köztük egy neves alkotmányjogász professzor²⁵ – indítványára az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában átfogó áttekintését adta

²⁴ Lásd a 293/B/1994. AB végzést, illetve a 23/1994 (IV. 29.) AB határozatot.

²⁵ Nevét a határozat személyiségi jogvédelmi okból nem tartalmazza.

az alkotmánymódosítások felülbíráltatósága kérdésének, valamint a nemzetközi és az addigi hazai gyakorlat irányainak. Az Alkotmánybíróság határozatában érintette az ún. „örökkévalósági” klauzula problematikáját, amelynek esetében valóban felmerülhetne az ebbe ütköző alkotmánymódosítás felülvizsgálhatósága. Az Alkotmánybíróság megállapította:

„[S]zemben a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényével – a magyar Alkotmánynak nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlanak tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén. Ebből következően tehát nincs a magyar Alkotmányon belül olyan mérce, amelynek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezéseit felülvizsgálhatná, és megállapíthatná, hogy mivel azok az Alkotmány más, meghatározott (alap)rendkezéseivel ellentétesek, a kifogásolt alkotmányi rendelkezéseket megsemmisíti. Erre felhatalmazást ugyanis csak maga az alkotmányozó hatalom adhatna az Alkotmánybíróság számára.”²⁶

Sajátos megközelítést tartalmazott a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, amely az Aár. közjogi érvényességét vizsgálta. Az Alkotmánybíróság álláspontjának lényegét az Aár. jogforrási jellegének megítélése képezte, illetve az, hogy az Alaptörvényt egy egységes kartális alkotmánynak tekintette, és ennek, valamint az Aár.-nak a viszonyát értelmezte. Végül is az Aár. részleges érvénytelenségét közjogi érvénytelenség címén állapította meg.²⁷

Figyelemre méltó volt Stumpf István párhuzamos indokolása, amely az „implicit beépülési parancs” elvére hivatkozva – miközben megállapítja, hogy annak tartalmi követelményét az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során nem érvényesítette – ezen az úton haladva az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbfejlesztésének lehetőségét vetette fel.

A negyedik alaptörvény-módosításig az Alaptörvény nem tartalmazott rendelkezést az Alaptörvény, illetve annak módosítása felülvizsgálatáról. A negyedik alaptörvény-módosítással az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlés már tételes alkotmányjogi szabályként építette be az Alkotmánybíróság által kialakított és következetesen követett gyakorlatát az Alaptörvénybe.²⁸

Végezetül megemlítem az ezen alkotmánymódosítást érintően megszületett 12/2013. (V. 24.) AB határozatot, amely fenntartotta az Alkotmánybíróságnak a már Alaptörvényben

²⁶ A többségi állásponttal szemben három különvélemény (Bragyova András, Kiss László, Lévay Miklós) született.

²⁷ A többségi állásponttal szemben öt különvélemény (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovich Barnabás, Szalay Péter és Szívós Mária) született.

²⁸ Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (5) bekezdése.

is testet öltött gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben elvetette azt az indítványozói igényt, hogy az Alaptörvény módosításait összevetve az Alaptörvény egyéb rendelkezéseivel, koherenciazavar kimondásával jusson el a módosítás közjogi érvénytelenségének kimondásához. Az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy ez szükségképpen tartalmi jellegű felülvizsgálat lenne, amelyre az Alkotmánybíróságnak a hatásköre nem terjed ki.²⁹

Ehhez a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban foglaltam össze az alkotmány-módosítások felülvizsgálhatóságának kizártságára vonatkozó nézetemet, kifejtve, hogy ez nem jelentheti az alkotmányozó hatalom gyakorlásának minden értelemben vett kontrollálhatatlanságát.

„Az alkotmányozó hatalomnak ezért belső – országon belüli – viszonylatban csak politikai és morális kontrollja létezik, míg nemzetközi viszonylatban a nemzetek közössége által elfogadott nemzetközi jog képezhet – kizárólag közvetett módon – az alkotmányozó hatalom számára korlátot. A belső politikai kontrollt egyfelől az alkotmányozó hatalom bírálhatósága jelenti, mely a véleménynyilvánítási szabadságból önmagából is adódik, másfelől az, hogy az alkotmány alkotmányos úton történő megváltoztatása mindenkor legitim és alkotmányos célnak minősül. (Ebből adódik az alkotmányozó hatalom akaratának egyetlen belső – önmaga által érvényesített, időben eltolódó – közjogi kontrollja: egy adott alkotmányos szabályozás alkotmányos úton történő megváltoztatása.) A belső morális kontrollt az alkotmányozó hatalmat effektíve gyakorló alkotmányozók felelőssége képezi saját lelkiismeretük és a történelem előtt, melynek zsinórmértékéül az alkotmányosság egyetemes értékeinek, a nép érdekeinek és a közjónak érvényesülése és tiszteletben tartása szolgál. A nemzetközi jog korlátozó szerepének közvetett jellege azt jelenti, hogy a nemzetek közössége az állami szuverenitásból következően az adott országban érvényesülő alkotmányozó akaratot nem bírálhatja felül, ugyanakkor a nemzetközi jog érvényesítése érdekében a nemzetközi jog keretein belül intézkedéseit maga is szuverén módon választhatja meg.”³⁰

²⁹ 12/2013. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [42].

³⁰ 12/2013. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [88]–[90].

Irodalom- és forrásjegyzék

- 23/1990. (X. 31.) AB határozat
 31/1990. (XII. 18.) AB határozat
 48/1991. (IX. 26.) AB határozat
 25/1999. (VII. 7.) AB határozat
 2/2002. (I. 25.) AB határozat
 23/1994 (IV. 29.) AB határozat
 293/B/1994. AB végzés
 1260/B/1997. AB határozat
 61/2011. (VII. 13.) AB határozat
 45/2012. (XII. 29.) AB határozat
 12/2013. (V. 24.) AB határozat
 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról (rendszerváltó alkotmány)
 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- CHRONOWSKI Nóra (2021): *Az alkotmányosság nyomában. Kortárs kihívások a többdimenziós alkotmányos térben a globális, az európai és a magyar alkotmányosság köréből*. MTA doktori értekezés. Online: [https://real-d.mtak.hu/1466/7/dc_1975_21_doktori_mu%20\(4\).pdf](https://real-d.mtak.hu/1466/7/dc_1975_21_doktori_mu%20(4).pdf)
- CSINK Lóránt (2012): Közvetlen demokrácia. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-Orac, 147–160.
- KUKORELLI István (2000): A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében. In BITSKEY Botond (szerk.): *Tízéves az Alkotmánybíróság*. Budapest: Alkotmánybíróság, 191–203.
- DEÁK Ferenc (1865): *Adalék a magyar közjoghoz, negyedik fejezet*. Online: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Deak-deak-ferenc-munkai-8751/adalek-a-magyar-kozjoghoz-8DB7/negyedik-fejezet-D3/>
- DEZSŐ Márta (2003): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest: Osiris, 147–168.
- DRINÓCZI Tímea (2015): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés. Pécs. Online: https://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf
- MANHERTZ Tamás István (2018): Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságának kérdése az alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Eljárásjogi Szemle*, (2), 31–39. Online: <https://eljarasjog.hu/2018-evfolyam/az-alkotmanyozo-hatalom-felulvizsgálata/>
- SÁRI János (1997): Államszervezési elvek és értékek: a hatalommegosztás. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest: Osiris, 221–234.
- TAKÁCS Imre (1997): Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest: Osiris, 11–48.
- TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-Orac, 19–75.
- ZSUGYÓ Virág (2017): Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 58(3), 99–122. Online: <https://jog.tk.hu/uploads/files/2017-03-ZsugyoV.pdf>