

Informális alkotmánymódosítás alkotmányértelmezéssel



DRINÓCZI TÍMEA

diálóg Campus

INFORMÁLIS ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS
ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉSEL

[Vákát oldal]

Drinóczi Tímea

INFORMÁLIS
ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS
ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉssel

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS
ÉS A KORMÁNYZÁS ÖSSZEHAsonLÍTÓ
ÉS ALKOTMÁNYTANI ELEMZÉSE

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A mű a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében elnyert, „Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően” című, 2017/96/PTE-ÁJK azonosítójú *NKE Allamtudományi Kutatóműhely* program keretében valósult meg.

Szakmai lektor
Petrétei József

A kézirat lezárásának időpontja: 2018. július 30.

© Drinóczi Tímea, 2020
© A kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	9
Problémafelvetés	11
Első fejezet Informális alkotmánymódosítások az egyes államokban	15
1. A nehezen módosítható alkotmányok	17
1.1. Dánia, Norvégia és Görögország	17
1.2. Finnország	19
2. A viszonylag nehezen módosítható alkotmányok	27
2.1. Franciaország	28
2.2. Írország	30
2.3. Svájc	42
2.4. Németország	43
2.5. Olaszország	49
2.6. Luxemburg	59
3. A könnyebben módosítható alkotmányok	63
3.1. Az Egyesült Királyság	63
3.2. Lengyelország	66
Második fejezet Magyarország – informális alkotmánymódosítások	69
1. A névhez való jog	71
2. A szerződési szabadság és a piacgazdaság	75
3. A köztársasági elnök alkotmányos jogállása és hatásköre	77
4. A környezethez való jog	87
5. A népszavazás és az alkotmánymódosítás	91
6. Az arányosság elve	99

7. Az emberi méltósághoz való jog és részaspektusai	101
7.1. A méltóság	102
7.2. A vérségi származás kiderítésének joga	103
7.3. A perbeli cselekmények	105
7.4. Az egészségügyi önrendelkezés	107
7.5. Közterület életvitelszerű használata	114
7.6. Szociális jogok változásai	116
8. A házasságkötés szabadsága	121
9. Hatásköri kérdések	125
10. Az AB döntése az uniós jog magyarországi korlátairól	131
10.1. Az AB döntése	131
10.2. Előzmények és következmények	134
 Harmadik fejezet Az informális alkotmánymódosítások elmélete és gyakorlata	 137
1. Az alkotmányos változás és alkotmányos dinamizmus	141
1.1. Külső meghatározottság	141
1.2. Belső meghatározottság	143
2. A politikai döntéshozó jogalkotása, a bírói/jogalkalmazói jog alkotása és az (alkotmány)bíró(ság)i jog (alkotmányértelmezés)	145
2.1. A jog forrásai közötti különbségek (és hasonlóságok)	145
2.2. Az alkotmánybíró(ság)i alkotmányértelmezés	148
3. Az alkotmányértelmezés egyes államok által alkalmazott módszerei	151
3.1. A német megközelítés: objektív értékrendszer	151
3.2. A lengyel megközelítés: axiológiai megközelítés (2015-ig), az alkotmány áttörése (2015-től)	152
3.3. Az ír értelmezési módszerek: a kreatív értelmezés lehetősége és elfogadása	153
3.4. Az olasz megközelítés: az alkotmány „nyitott textúrájának” doktrínája	157
3.5. A luxemburgi megközelítés: tartózkodás a dinamikus értelmezéstől – hatásköri korlátok	160
3.6. A magyar alkotmány értelmezéséről	160

4. Informális értelmezés: mit, miért, hogyan és a korlátok	163
4.1. Mit és miért	163
4.2. A hogyan és a hatás	165
4.3. Korlátok	166
5. Az informális alkotmánymódosítás és a formális alkotmánymódosítás kapcsolata	167
5.1. A kapcsolat	167
5.2. A tágabb összefüggés: alkotmányos párbeszéd; lehatárolás: alkotmányos demokrácia	169
Felhasznált irodalom	173

[Vákát oldal]

Bevezetés

A monográfiában az alkotmányértelmezéssel megvalósított informális alkotmánymódosítások gyakorlatának feltérképezését végzem el, és az alkotmányértelmezéssel megvalósított informális alkotmánymódosításokra koncentrálni vonok le következtetéseket. Amikor az informális alkotmánymódosítások gyakorlatáról és elméletéről van szó, nem tekinthetünk el a nem alkotmánybíróági alkotmányértelmezéssel megvalósuló esetektől sem, különösen, ha a kormányzással való kapcsolatra is koncentrálnunk. Akkor sem, ha Magyarországon jellemzően csak az alkotmányértelmezésben megnyilvánuló informális alkotmánymódosítások fordulnak elő. A téma azonban ennél jóval tágabb is lehet, mivel a vita önmagában arról is szólhat, hogy hogyan azonosítsuk az informális alkotmánymódosításokat, lehet-e egyáltalán jogilag közelíteni ehhez a témához, mennyire alkotmányelméleti, alkotmánytani vagy alkotmányjogi a terület. Koncentrálnhatunk arra is – amit ebben a könyvben részletesebben nem tettem meg –, hogy azonosíthatók-e szokásjogi vagy a gyakorlat következtében informális módosítások Magyarországon vagy máshol, mi ezeknek az oka, mennyiben lehet ezt a területet egyéb segédtudományok kifejezett vagy közvetett alkalmazása, eredményei figyelembevétele nélkül vizsgálni stb.

E monográfia a fent jelzett kérdések megválaszolásához kíván hozzájárulni a maga kezdetleges és szerény eszközeivel. A rendelkezésre álló külföldi irodalom – a téma újszerűsége okán (főként 2018-ban) – nem nagy, a gyakorlatok gyűjtését nehezítik a nyelvi korlátok, így az egyes államokra jellemző informális alkotmánymódosítások feldolgozása és értékelése egyenetlen. Mindez azzal is jár, hogy a következtetések sem törekedhetnek a kizárólagosságra, sőt inkább a további kutatások folytatásának ösztönzését és azoknak egy mederbe terelését tűzik ki célul.

A kötet három nagyobb részre tagozódik. A problémafelvetést követő első két fejezet leírja az egyes államok (első fejezet) és Magyarország (második fejezet) alkotmányértelmező szerveinek azt a tevékenységét, amelyek az alkotmány szövegének informális módosítását vagy módosulását eredményezték. A leíró részt követően kerül vizsgálatra a témával kapcsolatban felteendő három fő kérdés: miért és hogyan zajlanak le az informális alkotmánymódosítások, továbbá azok milyen hatással vannak az alkotmányosságra és a kormányzásra.

[Vákát oldal]

Problémafelvetés

A magyar Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) 1989-es megalakulásától kezdve számos szerző foglalkozott az értelmezési gyakorlattal, azt szakaszokra bontotta és rendszerezte, e tevékenység egészét vagy az egyes határozatokat helyeselte vagy kritizálta, összefüggéseket vélt látni a politikai befolyásoltság vagy az aktuálpolitikai helyzet és a gyakorlat alakulása között, rámutatott az egyes alkotmányértelmezési módszerek alkalmazásának hiányosságaira, a 2010-et megelőző gyakorlatot külön vagy a 2010-et követővel együtt szemlélte.¹ Általában az tapasztalható, hogy mindegyik ilyen jellegű munka valamilyen szempontból az adott határozat igazolására kérdezett rá, és azt, jellemzően a saját szubjektív meggyőződéséből, jogállam- és demokráciafelfogásából, az alkotmányvédelem alkotmányjogi helyére vonatkozó álláspontjából fakadóan értékelte. Ilyen megközelítések adták azokat a véleményeket, amelyek például az arányosság értelmezésével kapcsolatban megállapítják, hogy habár az AB hosszú évek kiforrott gyakorlatával rendelkezik, a gyakorlata mégsem következetes és átlátható.² Az AB hatáskörére vonatkozóan egyesek kevésnek, mások soknak találják a döntéseiben megfogalmazottakat.³ Többen kifejezetten az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó határozatokra utalnak úgy, mint alkotmánybírósi alkotmányozásra, mások számára nem megismerhető módon meghozott vagy éppen megalapozatlan döntésekre.⁴

Mindezek a megállapítások és álláspontok szükségképpen eleve meghatározottak, szubjektívak, és nem foglalkoznak az alkotmánybírósi döntések hatásaival, azaz azzal, hogy azokra a politikai döntéshozó – legyen

¹ A kéziratot 2018. július 30-án zártam le és adtam le a pályázati feltételeknek megfelelően. A nyomdai előkészítő munkálatok 2020 augusztusában zajlottak. Az elmúlt két év történéseivel és azok szakirodalmi feldolgozásával érdemben már nem tudtam aktualizálni a könyv tartalmát. Ennek ellenére úgy gondolom, hogy e kötet így is számot tarthat az alkotmánymódosítások elmélete és gyakorlata iránt érdeklődők figyelmére.

² BLUTMAN 2012; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014.

³ KARSAI 2006.

⁴ POKOL 2013, 5–6.; SZENTE 2013.

az a törvényhozó, az alkotmánymódosító hatalom vagy éppen az alkotmányozó hatalom – hogyan reagál.

Azért eleve meghatározottak, mert a gyakorlat megítélését adott értéke-
lési és értelmezési vagy felfogásbeli kereten belül végzik el, vagyis ha az alkot-
mányozó és az alkotmánymódosító hatalom elválasztását tagadják, akkor
az alkotmánybíróság egy szöveghez nem kötött értelmezési eredménnyel rö-
g-
tön alkotmányozóvá lép elő, ami – hatalommegosztási szempontból – min-
denképpen ellenérzéseket szül. Ugyanakkor, ha az alkotmánymódosító hata-
lom az alkotmány keretein belül tevékenykedik, vagyis az alkotmányozótól
elkülönült, abból származtatott hatalom, akkor az alkotmányértelmezés
szöveghez nem kötött eredménye már alkotmánymódosításnak minősül. Al-
kotmányozás nem lehet, mert az alkotmánybíráskodást végző szerv maga is
csak származtatott hatalmi tényező. Az alkotmánynak a formális szabályokat
figyelembe nem vevő megváltoztatása az alkotmányértelmezéssel informális
alkotmánymódosításhoz vezethet. Ez az egyébként általam képviselt állás-
pont is kétségtől megkérdőjelezhető, amely más nézőpontból
nyilván kritizálható.

Szubjektívak, mivel egyes szerzők a mások általi értelmezést és annak
az eredményét értékelik. Az értelmezési módszereknek az adott esetben
történő kiválasztása, az alkalmazásuk súlyozása, az egyes módszerek pre-
ferálása, a korábbi döntésektől való eltérés indoka mind egyéni preferencia,
az adott testületben alkalmazott döntéshozatali módszer jellege, az alkot-
mányra – mint értelmezendő jogforrásra – vonatkozó felfogás uralkodó irá-
nya és a jogrendszer által meghatározott. Nem hiába alakult ki az alkotmány
értelmezésének – többek között – textualista és morális értelmezési irányzata,
vagy jelentek meg a *living instrument* vagy a *living tree*, vagy éppen a *work-
ing constitution*, vagy a *living constitution* kifejezések.⁵ Adott értelmezési
módszer másnak túl sok vagy éppen túl kevés lehet; valaki még éppen meg-
látja az alkotmányhoz kötöttséget, más már nem viseli el ezt az értelmezési
módszert vagy egyes technikák egyesített alkalmazását. Ezzel kapcsolatban
fontos megkülönböztetni az alkotmányértelmezést végző szerveken belüli
koherens gyakorlatra való törekvést és annak befolyásoló jellegét attól, aho-
gyan az egyes döntéseket a szakirodalomban – akár más szempontok be-
vonásával is – elemezzek. Másik, értelemszerűen szubjektív elem az, hogy
a szerzők a vizsgálódásuk tárgyát maguk választják ki, vagyis nem lehet

⁵ Lásd a Scalia és Dworkin által fémjelzett irányzatot, vagy az EJEE, az ír, a kanadai alkot-
mányértelmezési doktrínát és Karl N. Llewellyn modelljét. LLEWELLYN 1934.

számonkérni a kutatótól, hogy más szempontból miért nem elemez. Például a hatalommegosztás problematikáját pillanatnyi jelenséggént felfogótól nem lehet azt kívánni, hogy ugyanakkor vegye figyelembe például a hatalommegosztás alkotmányos párbeszédén alapuló és hosszabb időintervallumban megvalósuló modelljét is.⁶ Ugyanakkor a többszintű és több szempontú vizsgálódás minden bizonnyal újabb eredményekre is vezethet, és hozzájárulhat a folyamatok komplexitásának jobb megértéséhez.

Az olyan alkotmánybíróági döntések utóhatásait, amelyek általában – nemcsak a szakirodalomban, hanem a határozatokhoz csatolt különvéleményekben is – kritikák forrásai voltak, általában – mindezek ellenére – sem a hazai, sem a külföldi szakirodalomban nem dolgozták fel. A fontosabb, angol nyelvű összehasonlító alkotmányjogi könyvek közül a *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* kifejezetten nem foglalkozik a témával.⁷ Az alkotmányváltozást járják körül a *How constitutions change? A comparative study*⁸ és az *Engineering Constitutional Change*⁹ című könyvek. Ezek az összehasonlító jellegű kutatások kezdetét jelentik, de sokkal inkább koncentrálnak még a formális változásokra, mintsem az informális alkotmányváltozásokra vagy az alkotmány informális megváltoztatására. Másik hiányosságuk, hogy nem tartalmaznak egy fejezetet sem a kelet-közép-európai térségről, így az innen származó gyakorlatok és tapasztalatok megismerése nehéz. Ezeket a hiányosságokat igyekszik pótolni a kifejezetten az informális alkotmánymódosításokat vizsgáló konferencia¹⁰ és a nemzeti

⁶ Ahogyan máshol írtam: „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 AB 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 bíraskodó 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.” DRINÓCZI 2017b, 197.

⁷ ROSENFELD–SAJÓ 2012. Constitutional interpretation.

⁸ OLIVER–FUSARO 2013.

⁹ CONTIADES 2016.

¹⁰ Comparative Law Congress, Fukuoka 2018.

jelentésekből készülő kötet.¹¹ Az egyéni kutatók közül, akik az alkotmány-módosításokkal eddig a legbehatóbban foglalkoznak, például Richard Albert emelkedik ki, aki a *common law* eredetű államok gyakorlatát dolgozza fel, és alakítja ki az alkotmánymódosításokra vonatkozó elméletét.¹² Craig Martin az informális alkotmánymódosítás elméleteit és az ilyen módosítás legitimitásának kérdését járja körül Japán alkotmánya 9. cikkének politikai elit általi újraértelmezését középpontba helyezve.¹³

Magam legutóbb az alkotmányos párbeszédéről írt könyvemben¹⁴ tettem kísérletet arra, hogy a hatás-utóhatás gondolkörét az alkotmányos demokráciákban használható és használandó alkotmányos párbeszéd paradigmájába helyezzem. Azt megelőzően az MTA doktori értekezésemben¹⁵ írtam részletesen le a 2010-től 2015-ig zajló alkotmányos párbeszédet a politikai döntéshozó (az alkotmánymódosító, a törvényhozó, valamint az alkotmányozó hatalom) és az Alkotmánybíróság között. Ezekben a munkákban arra koncentráltam, hogy e párbeszédet vagy annak hiányát, illetve ha van, akkor annak a tartalmát tárjam fel, és elemezzem a hatását az alkotmányos demokrácia működésére vonatkozóan. Több szerzőhöz hasonlóan én sem foglalkoztam azzal, hogy a politikai döntéshozó hogyan reagál egyes olyan alkotmányértelmezésekre, amelyek az értékelők és egyes alkotmánybírók (különvélemények szerzői) ellenkezését váltották ki amiatt, mert vélekedésük szerint az alkotmányértelmezést végző szerv az e tevékenysége során túlerjeszkedett a hatáskörén. E hiányt kívánja e monográfia valamelyest pótolni. Az elméleti keretet főként az említett könyvemben kifejtett alkotmánytani megállapítások jelentik, amelyekre – azok részletes ismertetése nélkül – e kötetnek a harmadik fejezetében jelentősen támaszkodom.

¹¹ A Mortimer Sellers szerkesztette kötet a Springer kiadó gondozásában készül. A magyar fejezet szerzői: Drinóczi Tímea, Gárdos-Orosz Fruzsina és Pozsár-Szentmiklósy Zoltán. A fejezet working paper formájában lásd: DRINÓCZI – GÁRDOS-OROSZ – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2019, lásd: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2019_18_Drinoczi_GardosOrosz_PozsarSzentmiklosy.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 12. 01.)

¹² Például ALBERT 2015b; ALBERT 2015a; ALBERT 2009.

¹³ MARTIN 2017.

¹⁴ DRINÓCZI 2017b.

¹⁵ DRINÓCZI 2015b.

Első fejezet

Informális alkotmánymódosítások az egyes államokban

Mivel eddig részletesen még nem vizsgálták, hogy a politikai döntéshozó konkrétan milyen választ ad az olyan alkotmányértelmezésekre vagy az esetlegesen kialakult politikai gyakorlatokra, illetve szokásjogokra, amelyek szövegcsereivel vagy kiegészítéssel mintegy „virtuálisan beleírnak” az alkotmány szövegébe, nincs egységes módszertan az ilyen gyakorlatok és értelmezések feltárására, vagyis a „válogatás” talán kissé szubjektívnek és önkényesnek tűnhet. Ugyanakkor érdemes többszintű és kiterjedtebb összefüggéseket is figyelembe vevő, kontextuális vizsgálatot folytatni. Kontextus nélkül ugyanis a kutatás félrevezető is lehet, emiatt pedig indokolt és szükséges legalább utalni a formális alkotmánymódosításokra vonatkozó szabályokra és gyakorlatra is, mivel azok az irodalom feltevése szerint jelentősen befolyásolják az informális módszerek alkalmazását. Az ebben a fejezetben található leíró jellegű vizsgálat feltárja az egyes európai államok informális alkotmánymódosító gyakorlatát, de ezt nem csak az alkotmányértelmezésre koncentrálva teszi. Az alkotmány informális módosulását ugyanis más tényezők – alkotmányos szokás, politikai gyakorlat vagy szokásjog – is erősíthetik, amelyeket szintén érdemes legalább megemlíteni. A vizsgált államokat a formális módosítás – általam besorolt – nehézségi foka alapján csoportosítom.

[Vákát oldal]

1. A nehezen módosítható alkotmányok

A nehezen módosítható alkotmányok közé tartozik a dán,¹⁶ a norvég,¹⁷ a görög¹⁸ és a finn¹⁹ alkotmány.²⁰

1.1. Dánia, Norvégia és Görögország

A dán és a norvég informális alkotmánymódosítás jellemzően alkotmányos konvenciókon keresztül zajlik, a bírósági – informális – értelmezésnek a jogrendszer jellemzői és a jogi kultúra sajátossága miatt kevesebb szerep jut. Az alkotmányvédelem – a jogalkotás alkotmányossági felülvizsgálata – mindkét államban informális úton alakult ki, és az is, hogy az alkotmány legtöbb rendelkezésében a „király” alatt „kormányt” értenek.²¹ Dániában az alkotmányvédelmet a szokásjog, míg Norvégiában a jogelmélet és a bíróságok esetjoga alakította ki.²² A norvég rendes bíróságok azonban jellemzően nem élnek ezzel a jogosítványukkal, és a dán legfelsőbb bíróság

¹⁶ A dán alkotmányos berendezkedés egyik jellegzetessége, hogy az 1849-ben elfogadott – meglehetősen merev – alkotmányt eddig csak négyszer módosították. KRUNKÉ 2016, 77., 88., 89.

¹⁷ A norvég alkotmányra jellemző, hogy az „alkotmányozási konzervativizmus” miatt szövegének teljes átdolgozása és modernizálása – pár kisebb módosítás ellenére – a mai napig sem történt meg.

¹⁸ CONTIADES–TASSOPOULOS 2016, 176.

¹⁹ A késő 80-as évektől lehetünk tanúi a finn alkotmányosság alapjai – az alkotmányos gondolkodás és a finn jogi kultúra – megváltozásának. Ezek a változások transzformatív jellegűek voltak, és ugyan megjelentek az új alkotmány (2000) szövegében, a finn szakirodalom azokat hajlamos informális alkotmánymódosításnak tekinti. OJANEN 2016, 107.; LAVAPURO–OJANEN–SCHEININ 2011, 516–517.; SUKSI 2013, 97–98., 100.

²⁰ Ezeknek az alkotmányoknak a módosításához újonnan megválasztott parlament (Norvégia, Görögország, Finnország) és új parlament és népszavazás is kell (Dánia). További nehezítésként néhány alkotmány úgynevezett megváltoztathatatlan rendelkezéseket is tartalmaz.

²¹ Dániában emellett az a konvenció is megtalálható, amely szerint a pénzügyekkel foglalkozó bizottságnak van hatásköre olyan kiadás elfogadására is, amely nincsen benne az adott év költségvetési törvényében. KRUNKÉ – HELLQVIST FREY 2016, 119.

²² SEJERSTED 1996, 131.; KRUNKÉ – HELLQVIST FREY 2016, 119.

is kezdetben nagyon óvatos gyakorlatot épített ki, viszont az 1990-es évektől kezdődően egyre gyakrabban alkalmazza jogszabályok alkotmányossági szempontú felülvizsgálatát.

A dán bíróság által informális módosításra példa lehet a szociális jogok helyzete. A dán alkotmány alapján az állam segítséget nyújt azoknak, akik nem tudnak magukról gondoskodni, és akik esetében más sem köteles erre. 2012-ig vitatott volt, hogy ez az alkotmányi szabály anyagi jellegű kötelezettséget ró-e az államra (Kirsten Ketscher már korábban megfogalmazta ezt), vagy sem. A legfelsőbb bíróság²³ szerint napjainkban e szabály anyagi jellegű kötelezettséggel terheli az államot. A bíróság nem határozott meg összeget, hanem az értelmezése minimumstandard-jellegét hangsúlyozta. Az irodalom abban sem ért egyet, hogy a szociális juttatások élvezik-e a dán alkotmánynak a tulajdont védő rendelkezése védelmét, és ha élvezik, akkor azt milyen mértékben, és milyen feltételek fennállása esetén. A legfelsőbb bíróság²⁴ osztani látszik azt a már 1990-ben megfogalmazott véleményt (Kirsten Ketscher), amely szerint a jövőbeni szociális jogokra a tulajdoni védelem kiterjed. A dán alkotmány egyéb rendelkezése is felhívható a szociális jogok védelmére. Ilyen a váromány, amely a tulajdonhoz és különösen a kisajátításhoz kapcsolódik.²⁵

Görögországban a nehezen módosítható alkotmány ellenére az informális alkotmánymódosítások – eltérően az északi államok gyakorlatától – nem virágzanak. A görög alkotmányos kultúra történelmi okokból, a jogrendszer a maga diffúz alkotmányvédelmével és a három legfelsőbb bírósággal nem kedvez az informális alkotmánymódosításnak. Az 1975-ben elfogadott és most is hatályban lévő alkotmány létrehozatala előtti, sorozatos alkotmánysértésekben megnyilvánuló gyakorlat a politikai elit és a bíróságok általi informális alkotmánymódosításokkal szembeni bizalmatlansághoz vezetett. Az alkotmányos gyakorlatokat és szokásokat a görög alkotmányjog nem ismeri el az alkotmányjog forrásaiként.²⁶ Görögországban – hasonlóan

²³ U.2012.1761H.

²⁴ U.2006.770H, 2012. 1761H.

²⁵ KRUNKE – HELLQVIST FREY 2016, 113–116., 121.

²⁶ A többségi vélemény azon az állásponton van, hogy az alkotmányos szokások csak kiegészítő szerepet játszhatnak akkor, amikor az alkotmány és az azt végrehajtó jogalkotás az ilyen fejlődésnek utat enged, de azok nem törölhetnek el vagy módosíthatnak alkotmányi szabályokat. A múltban azonban megtörtént, hogy az irodalom vagy a bírósági esetjog egy gyakorlatot alkotmányos szokásnak tekintett, de az alkotmány elfogadását követően minden ilyen szabályt az alkotmányba foglaltak. CONTIADES–TASSOPOULOS 2016, 157–158.

Dániához és Norvégiához – klasszikus alkotmányvédő szerv nem működik, van viszont három legfelsőbb bíróság, ami fragmentált, kiszámíthatatlan, egyenetlen és bizonyos mértékben inkoherens esetjogot eredményez alkotmányossági kérdésekben is. Több olyan esetben, amikor konzervatív megközelítés vált dominánssá, az ügyet az EJEB döntötte el, amely nem egy ügyben kvázi alkotmánybírósként tevékenykedett, és párbeszédbe elegyedett a nemzeti jogalkotóval az alkotmány liberális értelmezése érdekében. Az informális alkotmánymódosítás forrása tehát több esetben az EJEB lett.²⁷

1.2. Finnország

1.2.1. A finn alkotmányvédelem

Finnországgal kapcsolatban mindenekelőtt az alkotmányvédelem jellemzőivel kell tisztában lenni. Az alkotmány alapján az Alkotmányügyi Bizottságnak van hatásköre a törvényeket előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vetni, így a kivételes törvények alkotmányosságáról ex ante dönteni. Az alkotmány 74. cikke ezt mondja ki:²⁸

„Az Alkotmányjogi Bizottság nyilatkozik a törvényjavaslatok alkotmányosságáról, az elé utalt más ügyről, valamint ezek kapcsolatáról az emberi jogokról szóló nemzetközi szerződésekkel.”

A bizottság azt vizsgálja, hogy a választásnak a rendes törvényhozási eljárás és a kivételességi eljárása között van-e indoka. A döntése szokásjogi alapon köti a parlamentet, erre ugyanis nincsen írott szabály. Az előzetes vizsgálattal kapcsolatban megjegyzendő, hogy az esetleges, arra csak akkor kerül sor, ha a kormány az előterjesztett javaslatában jelzi az ügy alkotmányos jelentőségét, vagy arra a parlamenti eljárásban valamelyik aktor (plénium, bizottság) kifejezetten utal. A bizottságnak kétségkívül politikai karaktere van, hagyományosan a jobb- és a baloldali politikai viták és alkudozások

²⁷ CONTIADES–TASSOPOULOS 2016, 158.

²⁸ Az alkotmányok magyar fordításánál az alábbi kötetre támaszkodom: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* 2016.

színtere, de a fennállása során az értelmezési gyakorlatának precedensjellegét tulajdonított, és azt következetesen is alkalmazza.²⁹

1.2.1.1. Változás az alkotmányossági felülvizsgálatban: az informális módosítástól a formális megfogalmazásig

A késői 80-as éveket megelőzően Finnország alkotmányos berendezkedése a klasszikus parlamenti szupremácia modelljét követte. Az 1919-ben elfogadott alkotmány ugyan tartalmazott alapjogi katalógust, de azt nem a közvetlenül érvényesíthető alapjogok forrásaiként fogták fel. Az alapjogok címzettje elsősorban a parlament volt,³⁰ amelynek az ellenzéki és a többségi képviselőkből álló – már említett – Alkotmányügyi Bizottsága végezte el (és most is végzi) a törvényjavaslatok ex ante alkotmányossági kontrollját. Eljárása során nem ritka szakértők, alkotmányjogász professzorok meghívása és a véleményük kikérése. A törvényjavaslat felülvizsgálatának gyakorlatát a törvény utólagos alkotmányossági kontrollja korábbi tilalmának a doktrínája egészítette ki. Ezt az akkori alkotmány egyik rendelkezésének az értelmezéséből vezették le, amely a bíróságokra és hatóságokra azt a kötelezettséget róta, hogy az alkotmánnyal és a törvényekkel ellentétes kormányrendeleteket nem alkalmazhatnak. Annak ellenére tehát, hogy az alkotmány maga nem tartalmazott szabályt a törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozóan, a kormányzás északi rendszerének elveire alapozva a domináns alkotmányértelmezéssé az vált, hogy a bíróságok a törvényhozó hatalom döntése alá vannak rendelve. A hagyományos finn jogi gondolkodásban tehát nem volt helye sem a bírói aktivizmusnak, sem a bírói jogalkotás elképzelésének. A bíróságok a jogértelmezésükben a törvényi jogértelmezés (statutory interpretation) modelljét követték. Az emberi jogi joganyag matériáját és módszereit adó általános jogelvek, az induktív érvelés, a precedensek és az esetjog marginális szerepet kapott, viszont elsődleges fontosságúak voltak a törvény

²⁹ SUKSI 2013, 102., 103.

³⁰ E hozzáállás alapjai az 1910-es évek végét jellemző történelmi sajátosságok voltak, illetve az, hogy a politikai és a gazdasági elit hamar rájött arra, hogy a felszabadulást követő tulajdonjogi és szerzett joggal kapcsolatos viták eldöntésére a parlamenti központú alkotmányvédelem is alkalmas, vagyis nem volt különösebb indoka vagy stratégiai oka a bírósági felülvizsgálat bevezetésének. LAVAPURO–OJANEN–SCHEININ 2011, 510., 511.; MCRAE–HELANDER–LUOMA 1999, 65.

szövege és az előkészítő dokumentumai (travaux préparatoires), illetve a deduktív érvelés.³¹

A doktrína és a gyakorlat hetven éven keresztül működött, mígnem a 80-as évek végétől kezdve – az EJEE-hez (1990) és az EU-hoz (1995) való csatlakozás miatt – az abszolút tilalom fenntarthatóságával kapcsolatban aggályok merültek fel. Az EJEE ugyanis formálisan törvényi szinten került be a finn jogrendbe. Az Alkotmányügyi Bizottság véleménye szerint ez azt jelentette, hogy a törvényértelmezés szabályai alapján a később hozott törvények lehetnek ellentétesek az EJEE-t átültető törvénnyel, vagyis a parlament fenntarthatja magának az Egyezményvel ellentétes törvény megalkotásának jogát. A bizottság³² ugyanakkor azt is kimondta, hogy a bíróságoknak és a hatóságoknak úgy kell értelmezniük a hatályos törvényeket, hogy azok eredménye az emberi jogok hatékony védelmét biztosítsa, vagyis ahol lehetséges, a törvények emberijog-barát értelmezését kell választaniuk. Ez az értelmezés szinkronban van az új-zélandi alapjogi karta és a brit alapjogi karta értelmezésének szabályaival,³³ amelynek lényege az, hogy olyan intézményi megoldást javasoljon, amely középutat jelent az emberi jogok hatékony védelme és a tradicionális jogalkotói szupremácia között. E módszer tehát a finn törvények egyfajta – speciálisan finn eredetű, de a nemzetközi állami viszonyokban is jelen lévő – puha típusú felülvizsgálatára adott lehetőséget.³⁴ Végül az uniós tagság (1995) – amely feljogosítja a bíróságokat arra, hogy vizsgálják a finn jognak, ideértve a törvényeket és az alkotmányt is, az uniós joggal való kompatibilitását – volt az utolsó olyan lépés, amely az abszolút tilalom doktrínájának átgondolására készítette a finneket.³⁵ Az értelmezési módszer még inkább megváltozott, és előtérbe került a teleologikus, vagyis a céltételező értelmezési módszer.³⁶

A 2000-ben elfogadott alkotmány 106. cikke a bíróságok általi utólagos felülvizsgálatot teszi lehetővé. A megfogalmazás a következő:

„Bíróági tárgyalás során, ha a törvény nyilvánvalóan alkotmányellenes, a bíróság az Alkotmányt részesíti előnyben.”

³¹ OJANEN 2016, 107–109.

³² 2/1990. vélemény.

³³ TUSHNET 2008.

³⁴ LAVAPURO–OJANEN–SCHEININ 2011, 508., 513.

³⁵ MUTANEN 2015.

³⁶ OJANEN 2016, 107–110.; LAVAPURO–OJANEN–SCHEININ 2011, 512–516.

E szakasz, lényegét tekintve, az alkotmány elsődlegességét kimondó rendelkezés, egyfajta értelmezési szabály, de csak korlátozott lehetőséget ad a törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, és nem áll szándékában megbontani az egyensúlyt az Alkotmányügyi Bizottság és a bíróságok között az utóbbi javára. A 106. cikk előkészítő dokumentuma kifejezetten egyértelmű ebben a vonatkozásában: e szakasz csak a felülvizsgálat puha formájának megteremtésére szolgál, amely szándékosan törekszik kombinálni az Alkotmányügyi Bizottság előzetes alkotmányossági vizsgálatát a bíróságok konkrét utólagos felülvizsgálatának lehetőségével. Ebben a modellben az Alkotmányügyi Bizottság általi vizsgálat marad az elsődleges, és a bírói kontroll ezt egészíti ki az absztrakt előzetes vizsgálaton fenn nem akadt alkotmányellenességek kiküszöbölésével akkor, ha az alkalmazandó jog a konkrét ügyben precedens nélküli alkotmányossági problémát jelent. Ha tehát az Alkotmányügyi Bizottság a törvényi szabály alkotmányosságát megállapította, akkor ez a vélemény a bíróságok számára is irányadónak tekintendő. Az alkotmány érvényesülésének elsődleges módja továbbra is az „alkotmánybarát értelmezési megközelítés”, és a legfelsőbb bíróság még mindig ingadozik az alapjog-orientált értelmezési megközelítés és a törvényi rendelkezés szövegének elsődleges fontosságot tulajdonító tradicionális törvényértelmezési módszerek alkalmazása között. A 106. cikk alkalmazása tekintetében egyértelmű önkorlátozás figyelhető meg, aminek az „egyértelműen ellentétes” kitétel mint felülvizsgálati küszöb is az oka. Tíz év alatt e cikket csak négyszer alkalmazták,³⁷ és ez igazolta a szakirodalom várakozását, miszerint az alkalmazása kivételes lesz.³⁸

Jelenleg napirenden van az alkotmány formális módosítása, amely a 106. cikkből kivenné a nyilvánvaló ütközésre vonatkozó kritériumot. Bár az alkotmányjogászok nagy része, ideértve a Velencei Bizottságot is,³⁹ az eltörlés mellett áll, a reformmal foglalkozó parlamenti bizottság annak fenntartásáról döntött. Úgy tűnik, hogy a politikusok nagy többsége a bírói felülvizsgálat kiterjesztésével szemben foglalt állást.⁴⁰

³⁷ LAVAPURO–OJANEN–SCHEININ 2011, 517–518.

³⁸ HAUTAMÄKI 2007, 151–153

³⁹ Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), CDL-AD(2010)001-e.

⁴⁰ LAVAPURO–OJANEN–SCHEININ 2011, 529.

1.2.2. A gyakorlat általi informális alkotmánymódosítások

Suksi véleménye szerint szokásjogi elem vagy hagyomány mutatkozik meg az Åland-szigetek státuszával, a véleménynyilvánító referendummal és az Európai Tanácsban való finn részvétellel kapcsolatban. Itt csak az utóbbi kettőt tárgyalom, mert az Åland-szigeteket érintő alkotmányos változás jogszabályi úton ment végbe, míg a másik kettő esetében az alkotmányértelmezés jelentősebb szerepet játszott.⁴¹

1.2.2.1. Véleménynyilvánító referendum

A véleménynyilvánító referendumat a kormányformáról szóló 1994. évi (alkotmányos) törvény nevesítette először (22a cikk)⁴² azt követően, hogy ötven éven keresztül azt a gyakorlatban alkalmazták. Az Alkotmányügyi Bizottság által már 1931-ben kidolgozott elveket azonban nem foglalták szövegbe. Az új alkotmányba is ezt a szöveget vezették át, elvetve az ügydöntő referendum kialakításának lehetőségét. Ezt egy jövőbeli kivételes törvénnyel⁴³ sem lehet bevezetni. Az alkotmány indokolása szerint ugyanis a parlamentet a legfontosabb állami szervként, az alaptörvény alapvető elemeként rögzítették, és ilyen tárgykörben nem lehet kivételes törvényeket hozni (materiális korlát). Mindez összefügg a referendummal kapcsolatos korábbi gyakorlattal. 1922-ben javasolták, hogy a prohibíciós törvényről tartsanak ad hoc népszavazást. Az Alkotmányügyi Bizottság azon az állásponton volt,

⁴¹ Az alkotmány formális szövegéből közel hetven évig nem derült ki, hogy az Åland-szigetek parlamentje és a finn parlament között a törvényhozó hatalom meg van osztva. A kormányformáról szóló 1994. évi (alkotmányos) törvény nevesíti először az Åland-szigetek alkotmányos helyzetét, majd az az Alkotmány 75. és 120. cikkébe került bele.

⁴² Ezt használták jogi alapként az EU-hoz való csatlakozáskor kitűzött népszavazáskor.

⁴³ Az alkotmány szövegének ellentmondó tartalmú (új, módosító, magyarázó) törvény elfogadható, ha azt az alkotmánymódosításnak megfelelő eljárásban hozzák meg. E törvény a jogforrási hierarchiában a rendes törvények közé kerül, emiatt a visszavonására és módosítására elegendő a rendes jogalkotási eljárásban alkalmazott többség támogatása. A kivételes törvények létének jogpolitikai célja az, hogy a mindenkor alkotmány falán lyukat üssön a politikai akarat megvalósíthatósága érdekében. Ez tehát egyrészt flexibilitást ad az egyébként rigid alkotmánynak, vagyis az alkotmányos „tehetetlenséget” le lehet győzni, az alkotmány tartósságához járul hozzá, másrészt viszont – a szakirodalmi vélemények szerint – nehezen eldönthető, hogy adott pillanatban mi a formális alkotmány tartalma. ANCKAR 1988; SUKSI 2013, 101., 103.

hogya a néphez való közvetlen fordulás csak ex ante következhet be, és csak véleménynyilvánító jellegű lehet, mivel az akkori alkotmányból organikusan nem következhet a referendum intézménye. A prohibíciós törvény azonban olyan társadalmi problémákhoz vezetett (csempészet, egyéb illegális tevékenységek), amelyek a kormányt 1931-ben arra ösztönözték, hogy – figyelve más államok gyakorlatát⁴⁴ – újra megpróbálkozzon a referendummal, és erre vonatkozóan javaslatot terjesztett a parlament elé. Az Alkotmányügyi Bizottság ekkor, 1932-ben, már azt a nézetet képviselte, hogy lehetséges post legem is referendumot tartani Finnországban, de az csak véleményező lehet, és rendes jogalkotási eljárásban lehet az arra vonatkozó döntést elfogadni, vagyis nem kell kivételes törvény. Felállított azonban két kritériumot: 1. a referendum tárgyról a nép tud véleményt formálni, mert arra vonatkozóan tudása és tapasztalata van; 2. a véleményező referendum mellett kivételes és kényszerítő indokok állnak. Azt is megállapította, hogy konkrét esetben az alkotmány szövegétől való eltérés (az alkotmány falán a lyuk) nem olyan mértékű, hogy az kivételes törvényt igényeljen.⁴⁵ Mindezek megjelentek a hatályos alkotmányban is [53. cikk és 14. cikk (1) és (3) bekezdések], vagyis az alkotmányozó hatalom figyelembe vette a korábbi informális alkotmánymódosításokat.

„53. cikk

(1) A véleménynyilvánító népszavazást törvénnyel kell elrendelni, amely tartalmazza a népszavazás idejére vonatkozó rendelkezést és a szavazók elé tárt kérdést.

(2) A népszavazás lefolytatására vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

(3) Legalább 500 ezer finn szavazásra jogosult állampolgárnak joga van a Parlamentben törvényt kezdeményezni, a törvényben meghatározottak szerint.

14. cikk

(1) Minden finn állampolgár, aki betöltötte 18. életévét, választójoggal rendelkezik az országos választásokon, és részt vehet a népszavazáson. Az országos választásokon való választhatóságra vonatkozó különleges rendelkezéseket jelen Alkotmány állapítja meg.

(3) Minden finn állampolgár és Finnország minden külföldi állandó lakosa, aki betöltötte 18. életévét, részt vehet a helyi választásokon és népszavazáson, a törvényben meghatározottak szerint. Az önkormányzatban való egyéb részvételre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”

⁴⁴ Izland, Norvégia, Svédország, Egyesült Államok.

⁴⁵ A referendum eredményeként a prohibíciós törvényt visszavonták. SUKSI 2013, 108–111.

1.2.2.2. Az Európai Tanácsban való részvétel

Az Európai Tanácsban Finnországot a miniszterelnök képviseli, aki ugyan-ezt a funkciót látja el egyéb magas szintű állami részvételt igénylő uniós ügyekben. Az alkotmánynak ez a szabálya [66. cikk (2) bekezdés] 2012 óta hatályos, és egy évekig zajló politikai vitának vetett véget.

A vitára az adott okot, hogy az alkotmány alapján a külügyek tradicionálisan az elnök hatáskörébe tartoztak, akinek szerepe a köztársasági lét egyik egyértelmű megnyilvánulása volt. Ezt erősítette meg a közvetlen választása is, amelyre a 90-es években tértek át, igaz, hogy ezzel egy időben az elnöknek néhány hatásköre eltűnt. Az uniós csatlakozással (1995) és az EU eltérő – tradicionális nemzetállami alkotmányos szerepleosztásokat nem feltétlenül figyelembe vevő – működésével változott meg drámaian a helyzet. Az alkotmánymódosítás ellenére, amely a kormány feladatává tette az Európai Tanácsban való részvételt, az akkori elnök (Martti Ahtisaari⁴⁶) nyilatkozatot tett, amelyben kifejtette, hogy az elnök meghatározhatja, hogy milyen kérdés tartozik a hatáskörébe. Ebből következően Finnországot mind az elnök, mind a miniszterelnök képviselte az üléseken. E gyakorlatot Tarja Halonen elnök asszony (2000–2012) is folytatta, ami viszont ellentmondott az Alkotmányügyi Bizottság álláspontjának, amely szerint a képviseletet a parlamentnek felelős kormány lássa el. Ennek ellenére a kettős képviselet gyakorlata folytatódott egészen 2009-ig, amikor a lisszaboni szerződés tisztázta, hogy a tagállamot vagy a kormányfő, vagy az államfő képviseli, de a kettő együtt nem. Ezt aztán követte a korábban említett alkotmánymódosítás, amely a helyzetet egyértelművé tette.

⁴⁶ 1994 és 2000 között Finnország elnöke.

[Vákát oldal]

2. A viszonylag nehezen módosítható alkotmányok

A viszonylag nehezen módosítható alkotmányok közé soroltam a francia,⁴⁷ az ír,⁴⁸ a svájci,⁴⁹ a német,⁵⁰ az olasz⁵¹ és a luxemburgi⁵² alkotmányt.

⁴⁷ Franciaország a politikai és az alkotmányjogi kísérletek hazája, ahol monarchikus, diktatórikus és köztársasági alkotmányok követték egymást, és ahol az alkotmány tartóssága sosem volt különösebb érték vagy legitimáló faktor. Az az általános meggyőződés, hogy van valahol egy olyan alkotmányos berendezkedés, amely megfelel a francia *politynek*, csak meg kell találni. Az alkotmányos változásokat ez az alkotmányos tökéletességre törekvés vezette: ha a rendszert egyszer a cél elérésére alkalmatlannak minősítették, azt megszüntették, és újat hoztak létre. A sok alkotmányos kísérlet során alkotmányos tabuk kristályosodtak ki: a parlamentnek két kamarája van, mivel a francia egykamarás parlamentek a történelem során mindig diktatúrába torkolltak. Ennek a tabunak köszönhetően bukott meg az 1946-os első alkotmánytervezet és De Gaulle referenduma is 1969-ben, amelyben a másik kamara szerepét konzultatívra változtatta volna. Ugyanakkor a folytonosság is jellemzi az alkotmányfejlődést, elegendő csak az Államtanács szerepére és Franciaország területi beosztására (*départments*) gondolni, illetve felidézni a francia jogi gondolkodást meghatározó alapvető értékválasztásokat és elveket, amelyek az 1789-es Deklarációban jelentek meg. Például BOYRON 2013, 115–120.

⁴⁸ Az Éamon de Valera nevéhez köthető 1937. évi alkotmányt nem az 1922-es alkotmány irányadó rendelkezései szerint fogadták el, de annak a fő szerkezete, „csontváza” megmaradt. Az ír alkotmányt lásd: [www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20\(Eng\).htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20(Eng).htm) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.) TÓTH 2007; DE LONDRA – MORGAN 2016, 1790.

⁴⁹ Az utolsó totális alkotmányrevízió, amelyet az alkotmányjog-tudomány új alkotmánynak minősít, 1999-ben született, és 2000. január 1-jén lépett hatályba. A revízió célja az volt, hogy az „íratlan alkotmányt”, vagyis a felsőbírósági döntések által kialakított elveket beemelje az alaptörvénybe, egyúttal kiiktassa az oda nem illő, okafogyott vagy elavult rendelkezéseket a régi szövegből. Az eredmény a korábbihoz viszonyítva egy rövidebb, mégis kicsivel több szakaszt tartalmazó és jobban strukturált szöveg. ZELLER 2007b; BIAGGINI 2013, 304–311.

⁵⁰ „A Grundgesetz (GG) magát nevezi alkotmánynak, amit védeni kell, amely védelmi szerep felöleli az alkotmánymódosítás eljárására vonatkozó szabályokat és a módosíthatatlan rendelkezések (GG 79. cikk) felsorolását is, illetve mindebben az alkotmánybíróság szerepét.” ZELLER 2007a.

⁵¹ BARBERA–FUSARO 2006, 411., 412.; FUSARO 2013, 221.

⁵² A jelenleg is hatályos és meglehetősen rövid, tömör és szűkszavú alkotmányt 1868-ban fogadták el, és 2009-ig 34-szer módosították.

Az ezekre vonatkozó módosítási szabályok a következők: két kamara általi elfogadás és népszavazás vagy a kamarák együttes ülése általi elfogadás (Franciaország), parlament általi elfogadás és minden esetben népszavazás (Írország), népszavazással döntenek (Svájc), két kamara általi elfogadás örökkévalósági klauzulákkal (Németország), várakozási idő és kérelemre népszavazás (Luxemburg) megmásíthatatlan rendelkezésekkel (Olaszország).

2.1. Franciaország

Az eredeti francia alkotmányszöveg többértelmű volt, de a parlamenti kormányzati rendszer irányába tolódott el.⁵³ Az informális módosításoknak két nagy csoportja azonosítható Franciaországban: az egyik De Gaulle sajátos alkotmányértelmezési gyakorlata, amely több esetben az alkotmány áttörését és informális alkotmányértelmezést eredményezett, ami végül elvezetett a szemprezidenciális francia kormányzati rendszer megszületéséig; a másik a Conseil Constitutionnelle alkotmánybírósággá alakulásának folyamata.

2.1.1. Az alkotmány kiterjesztése

Az alkotmány megalkotásakor nem volt szándék alapjogi fejezet kialakítására, amit az is bizonyít, hogy maga az eredeti szöveg is csak néhány alapjogot tartalmaz. Csak a preambulum volt az, amely kifejezésre juttatta Franciaország elköteleződését a klasszikus szabadságok listáját (az egyén és a tulajdon szabadsága, az egyenlőség) tartalmazó 1789-es Deklaráció és az 1946-os alkotmány preambulumában foglaltak iránt, amely garantált néhány szociális és gazdasági alapjogot (egészséghez, oktatáshoz, szociális ellátáshoz, munkához való jog stb.). A kezdetekben a preambulum jogi megítélése vitatott volt, sőt az alkotmányt megszővegezők kifejezetten utaltak arra, hogy az Alkotmánytanács azt nem tudja alkalmazni és így érvényesíteni. 1971-ben azonban az Alkotmánytanács csöndes forradalmat hajtott végre: az alkotmány egy vakmerő értelmezésével az alapjogok garantálója lett, és vizsgálni kezdte az alkotmánnyal ellentétes jogszabályokat. A konkrét ügyben olyan jogszabály tervezetét utalták az Alkotmánytanács elé, amely egy 1901-ben elfogadott törvényt szándékozott módosítani, és ezzel az egye-

⁵³ BOYRON 2013, 121–123.

sülési szabadságot korlátozta volna. A módosítandó jogszabály – amely elsőként garantálta ezt a jogot – úgy rendelkezett, hogy minden egyesülési jog alapján létrejövő alakzat jogi személyiséget nyert, mielőst az alakulásukat a helyi (városi) tanácsnál bejelentették. Az új szabály alapján azonban a jogi személyiséget csak az állam által lefolytatott eljárást követően nyerték volna el, amely eredményeként az egyesülési jog egészen csekély hatókörben érvényesült volna. Az Alkotmánytanácsnak tehát az akkori jogi lehetőségek között valamilyen utat kellett találni annak érdekében, hogy ezt az új szabályt hatályon kívül helyezhesse. Akkoriban ugyanis csak előzetes, vagyis a kihirdetést megelőző alkotmányossági vizsgálatot végezhetett, illetve nem volt olyan alapjog, amelynek a sérelmére hivatkozhatott volna. Az alapjogokat valahogyan inkorporálnia kellett az Alkotmányba, és az Alkotmánytanács emiatt az abban már hivatkozott forrásokhoz fordult (az 1789-es Deklaráció és az 1946-os alkotmány preambuluma). Így az 1958-as alkotmány preambulumát innovatívan értelmezve kimondta, hogy mindezek az alkotmány részei. Ez az interpretáció azonban hiábavaló volt, mivel az alapjogok ilyen módon kinyilvánított alkotmányi forrásai nem tartalmazták az egyesülési jogot. Az Alkotmánytanács az 1946. évi alkotmány preambulumát kezdte vizsgálni, és újra kreatív volt. E preambulum azzal kezdődik, hogy elismeri a Deklarációban foglalt jogokat és szabadságokat, illetve a „Köztársaság jogalkotása által elismert általános elveket”, vagyis a Deklarációban és a preambulumban foglaltak mellett vannak más alkotmányos elvek is, amelyeket a korábbi köztársasági jogalkotásban lehet megtalálni. Mivel pedig az egyesülési jogi törvényt (1901) a Harmadik Köztársaság fogadta el, az Alkotmánytanácsnak nem volt nehéz levonnia azt a következtetést, hogy az egyesülési jog a „Köztársaság jogalkotása által elismert általános elvek” közé tartozik, és így már alkotmányos alapja volt a tervezett módosítás megsemmisítésének.⁵⁴

2.1.2. Az alkotmánybíráskodás megalapozása

A fenti példából is látható, hogy a francia Alkotmánytanács informális, majd formális és alkotmánymódosításokkal övezett alkotmányfejlődés során vált valódi alkotmánybírássággá. A kezdetekben az Alkotmánytanács nem tudta betölteni a neki szánt feladatot, vagyis azt, hogy a végrehajtó hatalmat védje. Ennek oka egyrészt a parlamentnek adott kevés jogosítvány,

⁵⁴ BOYRON 2013, 138.; ÁDÁM 2009, 427.

másrészt az egyre erősödő elnöki hatalom volt. Emiatt nem meglepő, hogy az Alkotmánytanács – az 1958. évi alkotmány értelmezésével – az alapjogok védelmének és az alkotmányosság örének új szerepét alkotta meg magának. Ezt az alkotmányértelmezési gyakorlatot hamar formális alkotmánymódosítás is követte. Eredetileg ugyanis az Alkotmánytanácshoz csak négyen fordulhattak: az elnök, a miniszterelnök és a két kamara elnöke. 1974-ben az elnök – korábbi értelmezési gyakorlatra válaszként és az alkotmány szövegezői szándékával nyilvánvalóan ellentétesen – javasolta, hogy a kezdeményezésre jogosultakat bővítsék, és azt adják meg hatvan képviselőnek vagy hatvan szenátornak. E módosítás az esetek számát is növelte, ami pedig az alkotmányvédelem pontosításával, hatékonyabb alkalmazásával járt. Manapság az Alkotmánytanácshoz való fordulás az ellenzék utolsó mentsvára, amellyel még meg tudná akadályozni a vitatott törvény elfogadását. Az alkotmánybíróssággá válás utolsó állomása a 2008. évi reform volt. Az új 61. cikk bevezette az utólagos normakontroll lehetőségét, és megerősítették az előzetes kontrollt is.⁵⁵

2.2. Írország

Írországban az informális alkotmánymódosításnak két fajtája van: a bírói alkotmányértelmezés és az organikus jog változtatása⁵⁶ általi módosulások. Az alkotmányos szöveg jelentésének végső bírója Írországban a legfelsőbb bíróság (a továbbiakban: LB). A jogalkotás 1990-ig fennálló érdektelensége a gazdasági, társadalmi változások törvény általi vagy alkotmánymódosítások általi kezelésében azt eredményezte, hogy jelentős alkotmányjogi változás eredői a bírósági döntések voltak, amelyek számos esetben eredményeztek formális alkotmánymódosítást. Az *acquis constitutionnel* fontosabb építőelemeinek a következő döntések minősülnek.⁵⁷

⁵⁵ BOYRON 2013, 139.

⁵⁶ Az organikus joggal való szabályozás informális alkotmánymódosításként való felfogását Londras és Morgan írja le. Idetartozónak vélik az olyan organikus törvényeket, amelyek alkotmányjogi karakterű szabályokat – például átláthatóság, elszámoltathatóság, intézményi függetlenség – tartalmaznak, és így az alkotmányban lenne a helyük. LONDRAS–MORGAN 2016, 183–186.

⁵⁷ LONDRAS–MORGAN 2016, 183–186.

2.2.1. Alkotmányértelmezés és formális módosítás

Fiona de Londras és David Gwyn Morgan szerint az ír alkotmány fontosabb formális módosításai⁵⁸ az EU-val,⁵⁹ Észak-Írország jogi helyzetével és a kettős állampolgársággal kapcsolatban, az alapjogokkal, a szavazással, a vallással és morális kérdésekkel, illetve a kormányzati rendszerrel függtek össze.

Az alapjogokkal kapcsolatosan két módosítás a halálbüntetés eltörlésére (2001), a harmadik pedig a nemzetközi bíróságról szóló Római Statútum ratifikációjára (2001) vonatkozott. Egy további módosítás a legfelsőbb bírósági döntés megváltoztatását jelentette. Az LB szerint alkotmányellenes lenne a gyanúsított óvadékának visszautasítása azon az alapon, hogy új bűncselekmény elkövetését feltételezik a szabadlábra helyezése alatt.⁶⁰ A Ryan-ügyben az állam meg akarta változtatni az O'Callaghan-ügyben kimondott tesztet. A bíróság azonban az ügyekben megállapította, hogy az ír jogrendszerben nem létezik a preventív fogva tartás intézménye. A nép 1996-ban azonban megszavazta azt az alkotmánymódosítást (40. cikk),⁶¹ amely szerint az óvadékot vissza lehet utasítani annak érdekében, hogy a gyanúsított a szabadlábra helyezése alatt ne követhessen el új bűncselekményt.⁶²

A szavazással kapcsolatban az első három módosítás (egy 1959-ben és kettő 1968-ban), amelyek a legjelentősebb változást hozták volna a jogi és ebből következően a politikai rendszerben,⁶³ nem kaptak többséget a népszavazáson. A többi négy módosítás és kapcsolódó referendum (választási

⁵⁸ LONDRAS–MORGAN 2016, 180–182.

⁵⁹ Az uniós csatlakozásról népszavazás döntött, és minden ilyen tárgykörben népszavazást tartanak (nizzai szerződés, 2002, elutasították; lisszaboni szerződés, 2009).

⁶⁰ The People (Attorney General) v. O'Callaghan (1966) IR 501; Ryan v. Director of Public Prosecution (1989) IR 399.

⁶¹ 16. módosítás.

⁶² *Cases for and against the Bail Referendum* (é. n.). Elérhető: www.ucc.ie/law/irishlaw/bail/ad_hoc.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)

⁶³ Az egyéni átruházható szavazatról (*single transferable vote system*, STV) tértek volna át a győztes visz mindent (*first past the post*) rendszerre (1959, 1968), illetve nagyobb reprezentációt adtak volna a vidéki szavazóknak a városi szavazókhoz képest. Utóbbi megváltoztatta volna az LB O'Donovan v. Attorney General (1961) IR 114 ügyben hozott döntését. A politikai rendszerben esélye lehetett volna az olyan változásnak, amely lehetővé teszi a Fianna Fáil párt dominanciájának folytatását. Eddig csak a 2011-es és a 2016-os választáson tudott más politikai erő (Fine Gael) győzelmet aratni. LONDRAS–MORGAN 2016, 181.

életkor leszállítása, a szenátusban való felsőoktatási képviselő kibővítése,⁶⁴ a szavazati jog kiterjesztése olyan brit állampolgárok számára, akik lakóhellyel rendelkeznek az államban, a helyi választás öt évenkénti megtartásának követelménye) nem okozott vitákat, és ezeket nagy többséggel fogadták el.

Vallási és morális kérdéseket több módosítás érintett, mint amelyet végül is elfogadtak. Az első a katolikus egyház Írországból betöltött speciális helyzetét törölte el az alkotmányi szöveg módosításával, a többi pedig az abortusszal, a válással, a házassággal és a gyermekkel volt kapcsolatos. Az alkotmány az eredeti szövegében tiltotta a válást. Az ennek megváltoztatására szervezett alkotmánymódosítás a referendummal nem kapta meg 1986-ban a többségi támogatást, de azt 1996-ban megszerezte.⁶⁵

1974-ben az LB a *McGee v. The Attorney General* ügyben kimondta, hogy az a büntetőjogi szabály, amely megtiltotta a fogamzásgátló szerek beszerzését, az alkotmányba ütközik, mert ennek 41. cikke alapján a házastársaknak joguk van a házassági *privacy*hez. A McGee házaspár tehát hozzájuthatott a fogamzásgátló szerhez. Írországból 1983-ban módosították az alkotmányt a meg nem született gyermek életének védelme érdekében.⁶⁶ 1992-ben azonban az ír LB az *Attorney General v. X* ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az abortusz megengedhető bizonyos körülmények között: a terhes nő elvégezhető az abortusz akkor, ha a nő élete veszélyben forog, ideértve az öngyilkosság veszélyének fennállását is.⁶⁷ Ebben az évben három kérdésről tartottak népszavazást. Az első kérdést – a 12. módosítást – elutasították. Ez azt a szabályt vezette volna be, hogy az abortusz akkor is tiltott, ha a terhes nő hajlamos az öngyilkosságra. A másik két módosítást – a 13.-at és a 14.-et – a nép megszavazta. Ezek szerint tehát az abortusz tilalma nem jelenti a terhes nő külföldre távozásának tilalmát, és azt sem, hogy a külföldön elérhető terhességmegszakítást végző szolgáltatásokról ne oszthasson meg információkat. 2002-ben az öngyilkossági alapon való terhességmegszakítás engedélyezését⁶⁸ a népszavazás elutasította.⁶⁹ 2018-ban a 36. alkotmánymódosítás azonban felhatalmazta a parlamentet arra, hogy az abortuszt szabályozással lehetővé tette.

⁶⁴ Ugyanakkor a szükséges organikus törvényt még nem fogadták el. LONDRAS–MORGAN 2016, 199.

⁶⁵ 15. módosítás.

⁶⁶ 8. módosítás.

⁶⁷ 1 IR 1.

⁶⁸ 25. módosítás.

⁶⁹ LONDRAS–MORGAN 2016, 182.

A 2015-ben elfogadott egyik módosítás engedélyezte az azonos neműek házasságát,⁷⁰ a másik pedig a gyermekek jogaira és védelmére vonatkozó új 42/A. cikket vezetett be.⁷¹

A *Murphy v. Attorney General* (1982) ügyben⁷² kimondták, hogy az az alkotmányi szabály, amely kitüntetett figyelemmel van a házasság intézményére, de nem utal a nemekre, azt jelenti, hogy ezt az intézménynek minden alkotmányi összefüggésével együtt kell értelmezni. Ennek az a célja, hogy a házasság továbbra is az alkotmány által kifejezetten nevesített módon, a család alapjaként tudja betölteni funkcióját. Ezt úgy éri el, hogy a férfinak és a nőnek az állandó és megszüntethetetlen egységet jelenti. Ez a felfogás uralta az esetjogot. Példaként említhető a *Murray v. Ireland* (1985) ügy is,⁷³ amelyben a bíróság hangsúlyozta a házasság fogalmának keresztény alapjait, és amelyre az LB a *TF v. Ireland* (1995) ügyben⁷⁴ hivatkozott is. Ebben az ügyben azonban az LB azt is megjegyezte, hogy a házasság egy polgári jogi szerződés, amely a felek között jogokat eredeztet és kötelezettségeket keletkeztet. Ennyiben tehát ez a döntés az alkotmány házasságfogalmának inkább a polgári jogi, mintsem a keresztény természetét hangsúlyozta, néhányan pedig ez utóbbi felfogás elutasításaként fogják fel. A *Foy v. An t-Ard Chláraitheoir* ügyben 2002-ben a házasságot a biológiai nemekre értették, amellyel megakadályozták, hogy a nemi átalakításon átesettek azonos biológiai neművel házasodjanak. A válás bevezetését követően a *D.T. v C.T.* ügyben (2003)⁷⁵ elhangzott, hogy a házasság a válás lehetőségével együtt is a férfi és a nő kapcsolata. 2006-ban Katherine Zappone és Ann Louise Gilligan a 2003-ban Kanadában kötött házasságukat szerették volna elismertetni az ír bíróság előtt. Többek között azzal érveltek, hogy az alkotmány, mivel a házasságot nem a férfi és a nő kapcsolataként definiálja, implicite magában foglalja az azonos neműek házasságának lehetőségét, és kifejezetten kimondja az egyenlőség elvét. Véleményük szerint az ír alkotmányt újra kellett volna értelmezni az házasságuk fényében, más különben az alapjogaik sérülnek, és a szexuális identitásuk miatt hátrányos megkülönböztetés éri őket. 2006-ban a *Zappone and Gilligan v. Revenue*

⁷⁰ 34. módosítás.

⁷¹ A 31. módosítás, Report to the Oireachtas on the Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012 October 2012.

⁷² IR 241.

⁷³ IR 532.

⁷⁴ 1 IR 321.

⁷⁵ 1 ILRM 231.

Commissioners ügyben⁷⁶ egy felsőbb bíróság kimondta, hogy – figyelemmel az esetjogra is – a házasság csak férfi és nő között állhat fenn, amit a Civil Registration Act (2004) által alkalmazott definícióra alapozott. A bíróság nem foglalkozott különösebben az egyenlőséget érintő érvekkel, hanem a gyermek jólétére koncentrált. Ez az álláspont megegyezett az addigi kánonnal. 1977-ben David Norris szenátor a homoszexualitás kriminalizálása elleni⁷⁷ ügyet kezdeményezett arra hivatkozva, hogy a vonatkozó büntető szabályok ellentétben állnak a magánszférához való alkotmányos joggal (*privacy*). 1983-ban az LB a Norris v. A.G. ügyben⁷⁸ kimondta, hogy a törvények nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal, figyelemmel az állam keresztény mivoltára, a homoszexualitás szabad gyakorlásának immoralitására és arra, hogy az milyen hatással van az egyének egészségére, illetve a házasság intézményére. Az EJEB végül 1988-ban megállapította, hogy a törvények az EJEE 8. cikkébe ütköztek,⁷⁹ de a dekriminalizálás csak 1993-ban⁸⁰ történt meg. Visszatérve most a Zappone- és Gilligan-ügyre: a bíróság azt is kimondta, hogy az ír alkotmány nem ellentétes az EJEE-vel.⁸¹ Az ügyben fellebbezést nyújtottak be, amelyben kifejezetten kérték a Civil Registration Act (2004) alkotmányos felülvizsgálatát. Az LB 2012-ben az ügyet az új jogi környezet miatt visszaküldte a felsőbb bíróságra. Ennek az új jogi szabályozásnak az alapja az volt, hogy a 2006-os ügyet követően – egyéni ellenzéki képviselői kezdeményezésre – komolyabban kezdtek el dolgozni az azonos neműek kapcsolatáról szóló törvényen. Ezt – Civil Partnership and Certain Rights and Obligations of Cohabitants Act néven – végül 2010-ben fogadták el. A közbeszédben az azonos neműek kapcsolatára vonatkozó szabályozás problémája (hiánya) kifejezetten 2000-et követően merült fel, majd ezt követően karolták fel a civil szervezetek, és a későbbiekben működtek együtt a politikai kezdeményezésekkel, amely végül az alkotmány említett módosításához vezetett.

⁷⁶ High Court, Dunne J., 14 December 2006.

⁷⁷ Offences against the Person Act 1861; Criminal Law Amendment Act 1885.

⁷⁸ Norris v. A.G. [1983] IESC 3.

⁷⁹ Norris v. Ireland, European Court of Human Rights, Application No 10581/83.

⁸⁰ Criminal Law (Sexual Offences) Act 1993.

⁸¹ ZAPPONE 2013, 111–115.

A *G v. An Bord Uchtala* (1980),⁸² az *F.N. v. Minister for Education* (1995)⁸³ és a *T.D. v. Minister for Education* (2001)⁸⁴ ügyekben a bíróság kimondta, hogy a gyermeket speciális védelem illeti meg az állam részéről azokban az esetekben is, amelyek nem esnek a 42.5, 42.6 cikkek hatálya alá, vagyis akkor is, ha a szülők nem teljesítik a gyermekkel szemben fennálló kötelezettségüket. A 2015-ben született módosítás ezt az esetjogot emelte alkotmányi szintre.

Az LB döntése alapozta meg azt a szabályt, hogy minden uniós alapító szerződés nagymértékű módosításának elfogadásához alkotmánymódosítás szükséges. A *Crotty v. An Taoiseach* (1987)⁸⁵ ügyben kimondták, hogy az Egységes Európai Okmányt Írország nem tudja ratifikálni az alkotmány módosítása nélkül, ami e ratifikációt megengedi. Ez az ügy vezetett az alkotmány 10. módosításához.

A kormányzati rendszerrel kapcsolatban több formális módosítást fogadtak el a kormány szerveinek modernizálása érdekében. Az LB az *M v. An Bord Uchtala* ügyben (1977)⁸⁶ megállapította, hogy az adoptálással foglalkozó testület által kiadott határozat sértheti a hatalommegosztás alkotmányi elvét (34. cikk, bírói hatalmi ág függetlensége). Az első, kormányzati rendszerrel foglalkozó módosítás ezt a döntést változtatta meg 1979-ben.⁸⁷ A második (1997)⁸⁸ éppen hogy részben megerősítette (és részben megváltoztatta) az *Attorney General v. Hamilton* (1993)⁸⁹ ügyben mondottakat. A döntés lényege az volt, hogy a kollektív felelősség elve megköveteli a bizalmasságot, amelylyel kapcsolatban az alkotmány nem tartalmazott egyértelmű szabályt, de kifejezetten előírta a kollektív felelősség elvét. A módosítás ezt a szabályt megtartotta, de azt is előírta az új 3. pontban, hogy azt két esetben (az igazságszolgáltatás érdekében és kiemelkedő közérdek esetében) a bíróság megszüntetheti.⁹⁰

⁸² IR 32.

⁸³ 1 IR 409.

⁸⁴ 4 IR 259.

⁸⁵ IR 713.

⁸⁶ IR 287.

⁸⁷ 6. módosítás.

⁸⁸ 17. módosítás.

⁸⁹ *Attorney General v. Hamilton* No (1) (1993) 2 IR 50.

⁹⁰ O'MAHONY 2014.

A Maguire v. Ardagh (2002)⁹¹ ügyben mondták megváltoztatását – amely a parlament vizsgálódási hatáskörét a törvényhozói tevékenységével kapcsolatos ügyekre korlátozta, emiatt egyének magatartásával kapcsolatban nincs joga vizsgálódni⁹² – a népszavazás nem támogatta.⁹³ 2011-ben részletesen körülírták az alkotmányban a bírák javadalmazására irányadó szabályokat.⁹⁴

A fellebbviteli bíróságot 2015-ben a 33. módosítással vezették be, és helyezték el a felsőbb bíróságok és az LB közé azzal a feladattal, hogy az utóbitól átvegye a legtöbb jogorvoslattal kapcsolatos ügyet.⁹⁵ A bírósági reformot 2006-tól egy munkacsoport (Working Group on a Court of Appeal) készítette elő, és a módosításnak a miniszter által elkészített tervezete a 2009-ben közzétett jelentésben foglaltak mentén készült.⁹⁶

2.2.2. A bírói alkotmányértelmezés

A 60-as években az ír bíróságok elképesztő módon innovatívnak mutatkoztak az alkotmányértelmezésben. Ennek oka az volt, hogy akkoriban az ír társadalmat irányító elvek és elképzelések jelentős változáson mentek át, és a bíróság így szeretett volna a változásokkal lépést tartani.⁹⁷

A McGee v. A.G. & Anor (1974)⁹⁸ ügyben állapították meg az alkotmány *living instrument* jellegét, amikor kimondták, hogy az alkotmány értelmezése

⁹¹ 1 IR 385.

⁹² 2000 áprilisában John Carthyt az ír rendőrség egy tagja lelőtte. A szerv képviselője jelentést tett az illetékes minisztériumoknak, majd a jelentést a parlament elé terjesztették. A parlamenti bizottság meg akarta hallgatni a rendőrség tagjait, akik azzal érveltek, hogy az alkotmány alapján a parlamentnek erre nincsen joga. *A Guide to the referendum on the 30th Amendment to the Constitution* (é. n.). 2–3.

⁹³ A 30. módosítás elutasítása.

⁹⁴ 29. módosítás.

⁹⁵ *Referendum Commission. Report on the Referendums on the Thirty-second Amendment of the Constitution (Abolition of Seanad Éireann) Bill 2013 and Thirty-third Amendment of the Constitution (Court of Appeal) Bill 2013* (2013). Elérhető: <https://refcom2018.refcom.ie/previous-referendums/abolition-of-seanad/abolition-of-seanad-eireann-and-court-of-appeal-referendums.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)

⁹⁶ *Thirty-third Amendment of the Constitution (Court of Appeal) bill 2013, Second Stage Speech, Seanad Éireann, 24 July 2013* (2013). Elérhető: www.justice.ie/en/jelr/pages/sp13000316 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)

⁹⁷ DOYLE (é. n.); O'MAHONY 2017.

⁹⁸ IR 284.

nem az örökkévalóságnak szól, hanem azt a mindenkori uralkodó elméletek és elképzelések fényében kell értelmezni.⁹⁹ Az alkotmány rendszertani értelmezésének és egységként való kezelésének a *living instrument* koncepcióján alapuló elméletét a Tormey v. Ireland (1985) ügyben¹⁰⁰ mondták ki. Hozzá tették, hogy az alkotmány végső értelmezője a bíróság, de az addig nem cselekedhet, ameddig azt nem kezdeményezik.

Az alkotmány 40.3.1 és a többi bekezdéséből számos alapjogot vezettek le,¹⁰¹ aminek eredményeként a személy és a személyiség mintegy húsz aspektusa került alkotmányos védelem alá, ideértve a *privacyt*, a testi integritást és a kínzás tilalmát. Az esetek legnagyobb részében a kiolvasott jogok olyan ügyekben merültek fel, amelyek megkérdőjelezték az idejétmúltnak vélt szabályok alkotmányosságát. A 40.3.1. cikk így szól:

„Az állam a törvényeiben tiszteletben tartja, és amennyire lehetséges, a törvényeivel megvédi és érvényesíti az állampolgár személyhez fűződő jogait.”

A cikk új és forradalmi értelmezését a Ryan v. AG ügyben (1965)¹⁰² kapta, amelyben – miközben fenntartották az ivóvíz fluorral való kezelésének alkotmányosságát – megalapították a nem nevesített alapjogok doktrínáját, amely szerint több olyan személyi jog létezik, amelyet a 40. cikk nem nevesít, azaz ez a védelem a cikk többi szakaszán túlmutat. Az ügyben ilyenként azonosították a testi integritáshoz való jogot, amelyet tehát a fluoros ivóvízkezelés nem sért,¹⁰³ de ilyenként említhető a házassághoz való jog és az állam területén való szabad mozgás joga is.¹⁰⁴ Ezt erősítette meg és részletezte a State (M) v. Attorney General (1979) ügy,¹⁰⁵ amely a külföldre utazásról is szólt. A Ryan-ügyben ismerte el a bíróság az értelmezéssel végzett jogalkotási tevékenységet, és megjegyezte, hogy mindezt úgy végzik, hogy nem kell tartaniuk az ellenzékétől.¹⁰⁶

⁹⁹ Ezt 1976-ban a The State (Healy) v. Donoghue (1976) ügyben megerősítették.

¹⁰⁰ IR 289.

¹⁰¹ SMALL 2003, 48–50.

¹⁰² IR 294.

¹⁰³ IR 295.

¹⁰⁴ IR 313.

¹⁰⁵ IR 73.

¹⁰⁶ NILQ 186.

A Ryan-ügyet követően több esetben is meghatároztak nem nevesített alapjogot.¹⁰⁷

A *McGee v. A.G. & Anor* (1974)¹⁰⁸ ügy vonatkozott a fogamzásgátló szerek importjának és adásvételének a tilalmára, de megállapították, hogy Ms McGee-nek joga van az alkotmányban nem nevesített házassági magánszférához (házasélet). McGee egyébként a négy kiskorú gyermekére és a család alkotmányi fogalmára hivatkozva érvelt a fogamzásgátlás mellett, vagyis arra hivatkozott, hogy e körülményekre figyelemmel jogosult olyan törvényi védelemre, amely megakadályozza a család bővülését.¹⁰⁹

A bírósághoz való hozzáférés jogát – az egyén személyi joga részeként, a 40.3. cikkre alapozva – a *McAuley v. Minister for Posts and Telegraphs* (1966) ügyben¹¹⁰ mondták ki. A tisztességes eljáráshoz való jogot a *The State (Healy) v. Donoghue* (1976) ügyben¹¹¹ állapították meg.

Az *AG v. Paperlink* (1984) ügyben¹¹² a kommunikáláshoz való jogot nevesítették, majd a *Kennedy v. Ireland* (1987) ügyben¹¹³ az ilyen kommunikáció magánjellegét. A *Paperlink Ltd.* egy Dublinban és a környékén működő futárszolgálat volt, amely tevékenységet az állami postaszolgálat az 1908-ban elfogadott postatörvénnyel ellentétesenek találta, mivel az nekik biztosított kizárólagos lehetőséget a levelek kézbesítésére. A bíróságtól a futárszolgálat tevékenységének megtiltását kérték. A *Paperlink Ltd.* arra hivatkozott, hogy a személyi jogok (40.3.1. cikk) magukban foglalják a nem nevesített jogot a szabad kommunikálásra másokkal, és arra is, hogy ezt a tevékenységet az állami szolgáltatás mint eszköz igénybevétele nélkül tegyék meg. A bíróság szerint az egyént megilleti a kommunikációhoz való jog az emberi mivoltánál (személyiségénél) fogva, csak abban volt bizonytalan, hogy melyik szakaszból vezesse le, a 40.3.1. cikkből vagy a lelkiismeret és vélemény szabad kifejezését biztosító 40.6.1.a) cikkből. Végül arra jutottak, hogy a kommunikációhoz való jog gondolatok cseréjét is jelenti, így a szabad kifejezést biztosító szakasz tartalmán túlterjeszkedik. Emiatt az új nem nevesített alapjog forrása a 40.3.1. cikk lett. A bíróság kimondta azt is, hogy a kommunikáláshoz való alapjog nem korlátlan, törvény megállapíthat

¹⁰⁷ O'TOOLE–DOONEY 1992.

¹⁰⁸ IR 284.

¹⁰⁹ DOYLE (é. n.).

¹¹⁰ IR 345.

¹¹¹ IR 325.

¹¹² ILRM 373, 380.

¹¹³ Unreported, 12 January.

olyan eseteket, amikor a vélemény tartalma (rágalmazás, titkok) vagy módja (a tervezési renddel ellentétes reklámok) nem megengedett. A szabad kommunikáláshoz való jognak az állami szolgáltatás mint eszköz igénybevétele nélküli gyakorlását a bíróság nem ismerte el nem nevesített jogként, mert a személyi jogból nem találta levezethetőnek. Az ügyben tehát nem állapították meg, hogy a kérdéses törvény az elismert nem nevesített alapjogba ütközik. Az *Irish Times Ltd. v. Ireland* (1998) ügyben¹¹⁴ hangsúlyváltás történt: a 40.6.1.i) cikket úgy tekintették, mint amely magában foglalja nemcsak a vélemények kifejezését, hanem az azok alapját képező tényekről való kommunikációt is. Erre építve a *Murphy v. I.R.T.C.* (1999) ügyben¹¹⁵ kimondták, hogy a vallási hirdetések tilalma az egyén meggyőződése megvallásának, kifejezésének és gyakorlásának szabadságába ütközött. A 40.3. cikkből a kommunikáláshoz való jogot olvasták ki, amelyben az egyén kifejezésre juttathatja a szükségleteit és érzelmeit. A 40.6.1 cikkből pedig azt a következtetést vonták le, hogy a kifejezés szabadsága az előbbi joggal összefüggő, de az egyén demokratikus közéletben való részvételével kapcsolatos. E cikkben minden jog a demokratikus társadalom működését elősegítő alapjogokat tartalmaz, de nem csak azokra korlátozódik, akik a közéletben nyilvánulnának meg. Az információ szabad közléséről zajló *Mahon v. Post Publications* (2007) ügyben a bíróság ezekre visszautalva arra jutott, hogy konkrét ügy eldöntésénél nem lényeges, hogy a kommunikáláshoz való jog melyik alkotmányi szabályon nyugszik. A lényeges az a szempont, hogy a médiának joga van engedély vagy korlátozás nélkül szabadon kommunikálni, mert az a szabad és demokratikus társadalom lényege. A bíróság – a fentiekre tekintettel, és azt figyelembe véve, hogy a hatóság a titkosságot nem igazolta – elutasította a tervezési hatóság fellebbezését, amelyben azt kérte, hogy a bíróság minden médiaszolgáltatónak tiltsa meg a hatóság által köröztetett dokumentumok közlését, figyelemmel arra, hogy azok titkosak.¹¹⁶

A gazdasági, szociális és kulturális jogok területén főleg a 70-es és a 80-as években számos nem nevesített alapjogot azonosítottak.

A *Sinnott v. Minister for Education* (2001) ügyben¹¹⁷ kimondták, hogy az alkotmány 42.2. cikke, amely az ingyenes alapfokú oktatás biztosítását a gyermek számára állami kötelezettségként írta le, ezzel korreláló alapjogot

¹¹⁴ 1 I.R. 359.

¹¹⁵ 1 I.R. 12.

¹¹⁶ 29 March 2007.

¹¹⁷ 2 IR 545.

is jelent a 18. év alatti kiskorú számára az ingyenes alapfokú oktatásra.¹¹⁸ Az anya keresetében az állította, hogy a fiának – aki akkor már nagykorú volt – sérült az ingyenes oktatáshoz való joga, mert az állam nem biztosított neki megfelelő oktatási lehetőséget. Sérült az anya joga is arra, hogy a fiát oktattathassa (42. cikk). Erre figyelemmel kérte a kártérítés megítélését is. A bíróság kimondta, hogy – a hatalommegosztásra figyelemmel – csak a legextrémebb esetekben kényszeríti ki az állam pozitív kötelezettségét, de megállapította a jogsérelmet a fiú 18. éves koráig, és az anya alkotmányos jogának a sérelmét is, és ezekre vonatkozóan a kártérítést is.¹¹⁹ A gyermekek jogaira vonatkozó alapjogokat és állami kötelezettséget a bíróság számos döntésben kiemelte.

A munkához való jogot a *Murphy v. Stuart* (1973) ügyben¹²⁰ említették, a *Murtagh Prop. v. Clearly* (1972) ügyben¹²¹ pedig kiolvasták a megélhetés biztosításához való jogot, mint ami levezethető az alkotmány 40.3. és a 45. cikkeiből. Később pedig megállapították e jogok korlátait. Például a megélhetés biztosításához való jog nem jelenti azt, hogy meghatározott munkáltató foglalkoztassa az egyént,¹²² és egyik jog sem állhat szemben az igazságosság és a gyakorlatiasság elvével.¹²³ A 45. cikket eredetileg a parlament munkáját vezérlő elvként fogalmazták meg, ami kizárná a bíróság aktivista értelmezését. A kreatív értelmezés azonban mégis megtörtént, amely kritikákat váltott ki, és később a bíróságot önmérséklésre is szorította.

A bírói aktivizmus főleg a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén több esetben is enyhült az idők során,¹²⁴ és a bírák elismerték a hatalommegosztás elvének fontosságát a gazdaságpolitika, a szociálpolitika és az oktatáspolitikai területén. A hatalommegosztás elve azonban – a nem nevesített alapjogokhoz hasonlóan – ugyancsak bírói értelmezés eredménye. A hatalommegosztás elvét az alkotmány nem említi kifejezetten, de a három hatalmi ágra vonatkozó szabályokból a bíróságok kialakították azt

¹¹⁸ Ezzel az üggyel ellentétben, a *Crowley v. Ireland* ügyben (1980, IR 102) a bíróság még az állami kötelezettséget hangsúlyozta.

¹¹⁹ *Sinnott v. Minister for Education* [2001] IEC 63; [2001] 2 IR 505 (12th July, 2001).

¹²⁰ IR 97.

¹²¹ IR 330.

¹²² *Greally v. Minister for Education* (No. 2) [1999] 1 IR 1.

¹²³ *Attorney General v. Paperlink* [1984] ILRM 373.

¹²⁴ *O'Reilly v. Limerick Corporation* [1989] ILRM 181; *T.D. v. Minister for Education* [2001] 4 IR 259; *Sinnott-ügy*.

a hatalommegosztási doktrínát, amely ma már az ír alkotmányos berendezkedés alapja.¹²⁵

Az O'Reilly v. Limerick Corporation (1989) ügyben a felperesek arra kérték a bíróságot, hogy a lakhatási törvény alapján kötelezze a vállalatot megfelelően felszerelt szálláshely biztosítására. Kérték továbbá, hogy a bíróság ítéljen meg számukra kártérítést is a múltban elszenvedett alapjogi sérelmük miatt. Az alapjoguk, véleményük szerint, az alkotmány 40.3. cikk alapján a nem nevesített joguk az alapvető anyagi feltételek minimális standardon való biztosítására annak érdekében, hogy az emberi méltóságuk és szabadságuk biztosítva és védve legyen. A felsőbb bíróság a keresetet elutasította, és arra hivatkozott, hogy a nemzeti erőforrásokkal való gazdálkodás ügyében a parlamentnek kellene inkább döntenie.

A T.D. v. Minister for Education (2001)¹²⁶ és a Sinnott-ügyeket is hasonló érvelés alapján döntötték el. A T.D. v. Minister for Education ügyben hátrányos helyzetű gyermekek voltak a kérelmezők, akiknek megfelelő elhelyezésre lett volna szükségük. Az illetékes miniszter éppen akkoriban foglalkozott a hátrányos helyzetű gyermekekkel, de a kérelmezők ügyében semmilyen lépést nem tett. Azt követően, hogy nem válaszolt nekik, a gyermekek ügyvédje a bírósághoz fordult annak érdekében, hogy az kényszerítse ki, hogy a miniszter az elfogadott *policynak* megfelelően az ő ügyükben is tegye meg a megfelelő lépéseket. Segítse tehát elő a problémás gyermekek számára tizenkét létesítmény építését és megnyitását. A felsőbb bíróság kibocsátotta a kötelezettséget megállapító bírósági határozatot, de az LB másként döntött. A kérelmezők az oktatással összefüggő, de nem nevesített és eddig el sem ismert oktatás biztosítása érdekében nyújtott lakhatáshoz való jogra hivatkoztak. A bíróság azonban, miközben hajlott arra, hogy létezhet ilyen jog, kétségeit fejezte ki amiatt, hogy napjainkban, az alkotmány 40. cikke alapján van-e neki felhatalmazása bármilyen gazdasági, szociális és kulturális jogot megállapítani. Az LB értékelésének középpontjában – hasonlóan a Sinnott-ügyhöz – az állt, ahogyan a helyzetük orvoslását kérték a panaszosok: a bíróság adjon ki kötelező érvényű rendelkezést, amely következtében a kormány (miniszter) megteszi a kívánt intézkedéseket. Megállapították, hogy helytelen lenne a bíróságnak ilyen ügyekbe beavatkozni, mivel az a hatalommegosztás elvével szemben jelentős hatáskörtranszfer jelentene a bíróságok felé a politikai hatalmi ágától, továbbá a bíróságok

¹²⁵ LONDRAS–MORGAN 2016, 183.

¹²⁶ 4 IR 259.

– ellentétben a másik ágakkal – politikailag nem felelősek, és nem rendelkeznek a megfelelő tapasztalattal vagy képesítésekkel, valamint az általuk alkalmazott eljárás sem megfelelő az ilyen ügyek eldöntésére.

A nem nevesített alapjogokból is több alapjogot vezettek le és olvastak ki. A *The State (C) v. Frawly* (1976)¹²⁷ ügyben például kimondták, hogy az embertelen és megalázó büntetésektől való szabadság alapvető emberi jog, és a testi integritáshoz való jog megköveteli az államtól, hogy minden körülmények között, amennyire észszerűen lehetséges, védje a fogvatartottak egészségét.¹²⁸ A bíróságokhoz való hozzáférés jogából következett a jogsegélyhez való jog először büntető-,¹²⁹ majd polgári¹³⁰ ügyekben. Mindezek mellett azt is megállapították, hogy a kiolvasztott jogok nem mindegyike azonos értékű. Az LB ugyanis hierarchiát alakított ki közöttük, amely alapján a tisztességes eljáráshoz való jog például előnyt élvez a szólásszabadsággal szemben.¹³¹

2.3. Svájc

Annak ellenére, hogy a svájci alkotmány nyitott, és könnyű módosítani, a politikai gyakorlat¹³² és a bíróságok tevékenysége is eredményezhet informális alkotmánymódosítást. A svájci bíróságok csak korlátozott mértékben végezhetnek alkotmányossági felülvizsgálatot, mivel a törvényjavaslat tárgyalása során a parlament hatásköre megbizonyosodni arról, hogy az alkotmányos lesz-e. Így a parlament az, amely értelmezi az alkotmányt, és dönt arról, hogy a törvényhozási projekt miatt szükséges-e azt módosítani, vagy sem.¹³³ Ugyanakkor a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak – különösen a 20. század második felében – nagy szerepe volt az alapjogvédelem kialakításában és érvényesítésében. Elsősorban jogtudósok ösztönzésére a bíróság kialakította az íratlan alapjogok és szabadságok doktrínáját, amelyre hivatkozva az egye-

¹²⁷ IR 365.

¹²⁸ ROGAN é. n., 9.

¹²⁹ *The State (Healy) v. Donoghue* [1976] IR 325.

¹³⁰ *O'Donoghue v. Legal Aid Board* [2006] 4 IR 204.

¹³¹ *D v. The DPP* (1992), 2 IR 465.

¹³² Az alkotmányos hagyományok alapján alakult ki például az a gyakorlat, hogy ugyanabból a kantonból két kormánytagot nem választanak, illetve az úgynevezett „varázsszformula” alkalmazása is (1959). Vö. BV 175. cikk. Lásd: FLEINER 2016, 350–351.; ZELLER 2007b.

¹³³ FLEINER 2016, 350–351.

nek felléphettek a szövetségi vagy kantoni hatóságok ellen. Először a tulajdonhoz való joggal (1960), majd a véleményszabadsággal (1961), a személyi szabadsággal (1963), a nyelvhasználat szabadságával (1965), a gyülekezési joggal (1970), a biztonságos létezéssel (1995) kapcsolatban hoztak ilyen jellegű döntéseket. Utóbbi kikényszeríthető jogot jelent a szükségét szenvedő egyénnek a méltósággal való „élés” eléréséhez szükséges javakra. Ez a hatályos alkotmányban ma a 12. cikkben szerepel.¹³⁴

A doktrína szerint az alkotmányban nem nevesített egyéni jogokat el lehet ismerni íratlan alapjogokként és szabadságokként, ha az „Alkotmányban nevesített más alapjogok és szabadságok előfeltételeit alkotják, vagy más módon képezik a jog uralmán nyugvó szövetségi állam lényegi összetevőjét”. Mindeközben figyelembe kell venni a bírák korlátozott alkotmányos helyét és szerepét. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság továbbá figyelembe veszi azt is, hogy a felhívott garancia (íratlan alapjog) már széles körben elterjedt alkotmányos valósággént jelenik-e meg a kantonokban, és ennek az íratlan szabálynak a meglétét általános konszenzus övezi-e. Ezt a formulát az új alkotmány hatálya alatt is alkalmazták.¹³⁵

Még az íratlan alapjogok elismerését megelőzően kezdte meg a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság – mindenféle alapul fekvő szöveg nélkül – bizonyos garanciák és elvek levezetését az egyenlőség elvéből. Ez akkoriban az 1848. évi szövetségi alkotmány 4. cikke volt, ma az alkotmány 8. cikkének (1) bekezdésében található, és így szól: „A törvény előtt mindenki egyenlő.” Az így levezetett elvek közé tartozik például az önkény elleni védelem, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, az ingyenes jogsegélyhez való jog, a jóhiszemű fél védelme, a törvényesség elve, a hátrányos visszamenőleges jogalkotás tilalma. Ezeknek az elveknek a többségét ma már tartalmazza az alkotmány.¹³⁶

2.4. Németország

A német jogrendszerből és jogi doktrínából az következik, hogy nincsen másodlagos, vagy kiegészítő alkotmány, vagy alkotmányerejű törvény, hanem csak a Grundgesetz (a továbbiakban: GG) létezik. Minden módosításnak be

¹³⁴ A szükségét szenvedőnek és annak a személynek, aki nem tudja magát eltartani, joga van a segítséghez és gondoskodáshoz, és ahhoz az anyagi támogatáshoz, amely a méltósággal való „élés” eléréséhez szükséges.

¹³⁵ BIAGGINI 2013, 322–323.

¹³⁶ BIAGGINI 2013, 322.

kell épülnie a szövegébe. A német alkotmányjogi dogmatika megkülönbözteti a formális és a materiális alkotmányjogot.¹³⁷ Az előző maga a GG, amely egyetlen, a polgárok által megismerhető és elérhető dokumentumot jelent. Mindez a jogállamiság és a jogbiztonság elvét is biztosítja, mert megakadályozza az alkotmánynak a minősített többséggel hozott rendes törvény általi áttörését. A formális módosítások mellett az alkotmányfejlődés értelmezésben megvalósuló alkotmányváltozással (*Verfassungswandel*) is elérhető azokban az esetekben, amikor a szöveget a nyitott fogalmak (ilyen például az emberi méltóság és a tulajdon) gyakori használata miatt hozzá kell igazítani a társadalmi valósághoz. Dinamikus módosítások sem megengedettek, vagyis nem lehet olyan más jogforrásra utalni, amit magát is módosítani kellene. E tilalom az olyan nemzetközi szerződések megkötésére és implementációjára is vonatkozik, amelyek alkotmánymódosítással járnának. Az ilyen módosulásoknak meg kell jelenniük a GG szövegében. Ez alól két kivétel van: a hatáskör-átruházással járó nemzetközi és az uniós integráció.¹³⁸

2.4.1. A méltósághoz való jog értelmezése: alkotmányértelmezések mint informális alkotmánymódosítások?

Az AB – a pró és kontra érvekre való hivatkozás nélkül – kezdetektől alapjoként kezelte a GG 1. cikkének (1) bekezdésében foglalt emberi méltóság garanciáját.¹³⁹ A GG szövegét előkészítők az emberi méltóság tiszteletének követelményét alapvető fontosságúnak ítélték meg a második világháború előtti, alatti és utáni történésekre való emlékezés miatt.¹⁴⁰ Az elfogadott normaszöveg azonban azóta változatlan:

„1. cikk (1) bek.

Az emberi méltóság sérthetetlen. Annak tisztelete és védelme minden állami hatalom kötelessége.”

Németországban először a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság magánjogi ítélezési gyakorlatában jelent meg – a személyiség szabad kibontakoztatá-

¹³⁷ A materiális alkotmányjogba tartoznak az alkotmányjogi tematikájú, ámde rendes jogalkotási eljárásban megalkotott törvények és az egyéb témához tartozó jogszabályok.

¹³⁸ WOELK 2013, 143–146.

¹³⁹ ZAKARIÁS 2017, 25.

¹⁴⁰ ZAKARIÁS 2017, 20.

sához való jog [GG 2. cikk (1) bekezdés] és az emberi méltóság klauzulája [GG 1. cikk] összefüggésére alapozva – az általános személyiségi jog fogalma. Az általános személyiségi jogot tehát az AB alkotmányos rangra emelte, és ezzel a személyiségvédelem alkotmányi alapjává tette. Az általános cselekvési szabadságot megalapozó 1957. évi Elfes-határozatban¹⁴¹ megállapította, hogy a GG 19. cikk (2) bekezdése, az 1. cikk (3) bekezdése és a 2. cikk (1) bekezdése megalapozza „az emberi szabadság végső érintetetlen területének” védelmét, amely teljesen ki van zárva az állami hatalom bármintemű behatása alól, mivel az a szabadság és méltóság alapköve.¹⁴²

GG 19. cikk (2) bek. „Alapjog lényeges tartalmát semmiképpen nem lehet érinteni.”

Az AB az alkotmányos személyiségvédelem megalapozása során számos különös személyiségi jogot olvasott ki az általános személyiségi jogból. Ebben az értelemben az általános személyiségi jog anyajog, mivel a „személyiség alkotóelemei” számára biztosít védelmet azokban az esetekben, amikor azokat nevesített alapjogok nem védik. Az AB az újabb és újabb különös alapjogok megalapozásakor azoknak a személyiség fejlődésében betöltött szerepére hivatkozott. Nyomatékosan hangsúlyozta, hogy a személyiségi jog védelmi körének az alkotmánybírói gyakorlat során történt konkretizálása nem lezárt. Az általános személyiségi jog nyitott és rugalmas fogalma ebből kifolyólag alkalmas arra, hogy az alkotmányos személyiségvédelem lépést tartson a személyiség sérelmének a tudomány és technika fejlődése révén felmerülő újabb és újabb eseteivel. Az AB tehát esetről esetre dolgozza ki a védendő magatartások körét, mindvégig hangsúlyozva a GG 1. cikkének (1) bekezdésével való szoros kapcsolatot.¹⁴³ A releváns alkotmánybírói gyakorlatban – Zakariás nyomán – az alábbi négy csoport különíthető el: a magánszférához való jog; az öazonosságához való jog; az önábrázoláshoz való jog; az önrendelkezési jog.¹⁴⁴

¹⁴¹ BVerfGE 6, 32 (41).

¹⁴² ZAKARIÁS 2017, 156.

¹⁴³ ZAKARIÁS 2017, 154–155.

¹⁴⁴ Az önábrázoláshoz való jog magában foglalja a kimondott szó védelméhez való jogot és a saját képmáshoz való jogot. Az önrendelkezési jog pedig az információs önrendelkezési jogot és az informatikai rendszerek bizalmosságának és integritásának védelméhez való jogot öleli fel. ZAKARIÁS 2017, 156–165.

A magánszférához való jogba tartozik a „legbelső intim szféra”, amely, amennyiben nem kapcsolódik az ember viselkedése a külvilághoz, abszolút védelemben részesül.¹⁴⁵ Az intim szférához tartozik a terhességre vonatkozó döntés és a szexuális identitás is,¹⁴⁶ illetve a személyiségi jognak az a területe, amely az általános személyiségi jognak az emberi méltóság magjához tartozik.¹⁴⁷ Az AB az 1989. évi, naplóbejegyzések büntetőeljárásban bizonyítékként való értékelésével kapcsolatos határozatában¹⁴⁸ már nem említi az intim szférát, de ugyancsak a sérthetetlen mag meghatározásával foglalkozott, amelynek alkotmányos alapjaként – az intim szférához hasonlóan – az alapjogok lényeges tartalmának garanciáját és az emberi méltóságot jelölte meg. Az AB a 2004. évi ügynevezett nagy lehallgatási határozatában¹⁴⁹ aktualizálta, konkretizálta és tovább építette a (sérthetetlen) mag védelmét. A határozat szerint, ha valaki megfigyelés tárgyává válik, ez nem feltétlenül jelenti az emberi minősége figyelmen kívül hagyását (tárgyként kezelés elve). Az állami megfigyelések során azonban meg kell őrizni a magánélet alakításának sérthetetlen magját, mert abban az emberi méltóság védelme konkretizálódik.

Az önazonosságához való jogba tartozik az általános személyiségi jogból levezetett, a gyermeknek a származása megismeréséhez való joga, amelyet korlátozható jogként állapítottak meg,¹⁵⁰ és a névjog. A vonatkozó alkotmánybírószági határozatok meghozatalakor hatályos családjogi szabályozás csak szűk körben biztosított a gyermek számára lehetőséget a származása bíróság előtti vitatására az anya érvényes házassága esetén. A testület a törvényhozó mérlegelésére bízta a törvényi szabályozás korrekcióját, de két lehetséges megoldási lehetőséget is felvázolt: egyrészt a megtámadási okok kibővítését, másrészt a származás felderítésére irányuló önálló eljárás bevezetését. Utóbbtól a jogalkotó eltekintett, de e szabályozást csak a határozat meghozatalát követő tíz év elteltével alkotta meg az 1997. évi gyermekvédelmi törvény képeben annak ellenére, hogy az AB az önálló eljárás bevezetését egy 1994-es

¹⁴⁵ 1969. évi mikrocenzus határozat.

¹⁴⁶ BVerfGE 39, 1 (42); 49, 286 (301).

¹⁴⁷ BVerfGE 119, 1 (34). Az AB megállapította az *Esra* című regény főhősnőjében felismerhető színésznő intim szférájának sérelmét, mivel az író művében az intim részletekig bemutatta a színésznővel folytatott viszonyát. ZAKARIÁS 2017, 161.

¹⁴⁸ BVerfGE 80, 367 (374).

¹⁴⁹ BVerfGE 109, 279.

¹⁵⁰ BVerfGE 79, 256 (256).

határozatában is sürgette.¹⁵¹ A testület a gyermek származásának kiderítése jogához hasonlóan vezette le az apa jogát a jogilag neki tulajdonított, illetve nem neki tulajdonított gyermek származásának megismerésére.¹⁵² A határozat szerint a gyermek biológiai apja is a GG 6. cikk (2) bekezdés első mondatának védelme alatt áll. Később kimondták, hogy mind a jogi, mind a biológiai apát megilleti az a jog, hogy megtudja, a gyermek tőle származik-e. Előírták az erre irányuló önálló kereset bevezetésének kötelezettségét is a jogalkotó számára.¹⁵³ A határozat kihirdetését követően egy évvel a törvényhozó megalkotta a származás megállapítására irányuló, az apasági vélelem megdöntésétől független eljárást, ezzel létrehozva a származás megállapításának dualista rendszerét.¹⁵⁴

„GG 6. cikk Házasság, család, gyermekek

(1) A házasság és család az állam különleges védelme alatt áll.

(2) A gyermekek gondozása és nevelése a szülők természetes joga és elsőrendű kötelessége. Tevékenységük felett az állami közösség őrködik.

(3) A nevelésre jogosultak akarata ellenére gyermekeket csak törvény alapján lehet a családtól elvonni, ha a nevelésre jogosultak kötelességüket nem teljesítik, vagy ha a gyermekek egyéb okokból az elhanyagolás veszélyének vannak kitéve.

(4) Minden anyának joga van a közösség védelmére és gondoskodására.

(5) A törvényhozás a házasságon kívül született gyermekek testi és szellemi fejlődése és társadalmi helyzete tekintetében ugyanolyan feltételeket állapít meg, mint amelyek a házasságban született gyermekeket megilletik.”

A névjoggal kapcsolatban megjegyzendő, hogy – ellentétben a magyar döntéssel – a német AB a férfiak és nők közötti megkülönböztetés tilalmára [GG 3. cikk (2) bekezdés] hivatkozva semmisítette meg a polgári törvénykönyvnek a férj nevének a házassági névként való viselését kötelező módon előíró rendelkezését.¹⁵⁵ A döntésnek tehát volt alkotmányi alapja, és az AB korábban sem mondta ki,¹⁵⁶ hogy a házastársak közös névviselési

¹⁵¹ BVerfGE 90, 263 (263).

¹⁵² BVerfGE 108, 82 (109).

¹⁵³ BVerfGE 117, 202 (226).

¹⁵⁴ ZAKARIÁS 2017, 164.

¹⁵⁵ BVerfGE 84, 9.

¹⁵⁶ BVerfGE 78, 38.

kötelezettsége¹⁵⁷ sértette volna annak a házastársnak a névviselési jogát, aki a házasságban a korábbi nevét nem viselhette.

2.4.2. A szociális jogok

A német AB a méltóságteljes létminimumhoz való alapjogot – ami magában foglalja az ember fizikai létezését és a szociális, politikai és kulturális életben való részvétel minimális fokát – az emberi méltósághoz való jog és a szociális jóléti állam elvének együttes értelmezéséből vezette le a Hartz IV döntésében 2010-ben. Kimondta, hogy ha a törvényhozó nem tesz megfelelően eleget a vonatkozó – a létminimum meghatározására irányuló, de nem összecszerűen meghatározott – szabályozási kötelezettségének, akkor mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet követ el. A mérték mindig a társadalomnak a méltóságteljes lét biztosításáról alkotott nézetétől, a rászoruló egyén speciális lakhatási feltételeitől, a gazdasági és technikai körülményektől függ, vagyis azt a törvényhozónak kell meghatároznia. A Hartz-döntés fordulópont a német gyakorlatban, mivel egészen addig a megélhetési minimum védelme nem alanyi jogként, csak negatív jogként (például a létminimum adómentessége) és állami kötelezettségként (törvényben garantált jogosultság) volt jelen az egyénileg érvényesíthető – német állampolgárokat és külföldieket is (2012-től) megillető – alapjogként való megfogalmazásig.¹⁵⁸ A döntés nagy szakirodalmi vitát váltott ki, de abban egyetértés mutatkozik, hogy a két nagy jogcsoportot (a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok) nem lehet egymással élesen szembeállítani, a védőjogok eredeti funkciója kibővült, és a szociális jogok meghatározott mértékig érvényesíthetők.¹⁵⁹

2.4.3. Bizalmi szavazás

A bizalmi szavazást (68. cikk) kétszer értelmezték olyan módon, amit a GG megalkotói biztosan nem láttak előre, amikor a rendelkezést megfogalmazták

¹⁵⁷ A törvény ismert kivételeket.

¹⁵⁸ TÉGLÁSI 2016a.

¹⁵⁹ WEIß 2013.

azzal a céllal, hogy a stabilitást biztosítsák, és megelőzzék a parlament mandátumának lejáta előtt kiírt választást. A 68. cikk szerint:

„(1) Amennyiben a szövetségi kancellárnak azt az indítványát, hogy irányában bizalmat nyilvánítsa, a Szövetségi Gyűlés tagjainak többsége nem fogadja el, a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Szövetségi Gyűlés huszonegy napon belül feloszthatja. A felosztatásra vonatkozó jog hatályát veszti, amennyiben a Szövetségi Gyűlés tagjainak többségével másik szövetségi kancellárt választ.

(2) Az indítvány és a szavazás között negyvennyolc órának el kell telnie.”

Két kancellár is a 68. cikk szerinti eljárást hívta fel annak ellenére, hogy többségük volt a parlamentben, de annak felosztatásával és az új választásokkal erőteljesebb támogatást reméltek. Az AB mindkét esetben megadta a politikai értékelés lehetőségét annak megítélésében, hogy a kormány támogatottsága fenntartható-e a szükségszerűen stabil többséggel, vagyis a mérce nem a szükséges szám, hanem a stabilitás lett.¹⁶⁰

2.5. Olaszország

Az alkotmány írott szövegének jelentését három tényező változtatta meg:¹⁶¹ a politikai gyakorlat az alkotmány implementálása idején,¹⁶² a szokásjog és gyakorlat,¹⁶³ illetve az alkotmányértelmezés, amely az informális változás legfőbb módszere.

¹⁶⁰ WOELK 2013, 146.

¹⁶¹ Tania Groppi és Carlo Fusaro alapján, azt jelentősen kiegészítve. GROPPi 2013, 218–220.; FUSARO 2013, 224–226.

¹⁶² Az 1948-ban választásokat nyert pártnak (Kereszténydemokrata Párt) nem volt szándékában a szükséges törvényeket megalkotni. Emiatt az AB-t csak 1956-ban, a bíróságok legfelső tanácsát 1958-ban állították fel, a régiókat 1970-ben alakították ki. Ugyancsak ekkor intézményesítették a referendum intézményét is. Ezeknek az intézményeknek a hiányában az alkotmány által kialakított rendszer nem volt hatékony, különösen amiatt, mert a politikai többséget nem tudta korlátozni. Ezt a helyzetet az alkotmány kiüresítéseként is lehet értelmezni, vagyis olyan informális módosításként, amelynek célja, hogy az alap-törvény üres kagylóhéj maradjon. Ez a helyzet a következő választás után változott meg. Bővebben lásd HORVÁTH 2007, 256.

¹⁶³ Az alkotmányos konvencióknak és gyakorlatoknak Olaszországban ott van jelentősége, ahol az alkotmány szükségükre rendelkezik, például a kormányalakításnál

Számos döntést lehet aktivistaként számontartani, mivel az AB elismerte, hogy nemcsak az alkotmányban rögzített jogok lehetnek alkotmány általi védelemben részesítettek, és utalt arra, hogy a 2. cikkből új alapjogok is kiolvashatók: a lakhatáshoz való jog, a szexuális identitáshoz való jog, a magánélethez való jog, a becsülethez való jog, a házassághoz való jog.¹⁶⁴ A 2. cikk így szól:

„A Köztársaság elismeri és biztosítja az ember sérthetetlen jogait, amelyek az egyént, és az olyan társadalmi szervezet tagját illetik meg, amelyben a személyisége kibontakozik, és amely megköveteli a politikai, gazdasági és társadalmi szolidaritásból fakadó megmásíthatatlan kötelezettségek teljesítését.”

Az AB megállapította, hogy az alapjogoknak – a szociális jogokat is ideértve – van a méltósághoz köthető elvitathatatlan lényeges tartalma akkor is, ha az alkotmány nem említi sem az „elvitathatatlan lényeges tartalmat”, sem a „méltóságot”.¹⁶⁵ A testület azt is kimondta, hogy az alkotmányos jogok és kötelezettségek legtöbbje nemcsak az olasz állampolgárokat, hanem az idegeneket is megilleti, akár annak ellenére is, hogy az alkotmány szövege kifejezetten állampolgárt említ.¹⁶⁶

Az olasz rendszerben a társadalombiztosítás és a szociális biztonság megítélése követi a vásárolt jog elve logikáját, és az AB alkotmányellenesnek tartja, ha az egészségüggyel és a szociális biztonsággal kapcsolatos alkotmányjogi jogosultság lényegi magja sérül. E jogosultság az irreguláris migránst is megilleti.¹⁶⁷

[92. cikk (2) bek., 89. cikk], amikor felmerült a kérdés, hogy mikor, ki és mit csinál, és ki a végső döntéshozó a kormány alakításakor. Lásd továbbá a *conventio ad excludendum* szokását, amelyet egészen a Szovjetunió megszűnéséig gyakoroltak, és amely a kommunista párt kizárására irányult a parlamenti többségből, vagy abból a lehetőségből, hogy a tagjai a kormányban részt vegyenek. A 60-as évektől a 80-as évekig minden fontos politikai erő – ideértve a kommunistákat, de ide nem értve az újfasiszta Movimento Sociale Italianót – egymást olyanként ismerte el, mint amelynek azonos joga van az alkotmányos döntések esetén. Ez azon a feltevésen nyugodott, hogy a pártjuk vagy a jogelődjük az alapító atyáktól és az 1948-as alkotmány lényegi alapjától eredt. FUSARO 2013, 227., 228.

¹⁶⁴ Lásd például 561/1987.

¹⁶⁵ 80/210. döntés.

¹⁶⁶ A 120/1962. döntéstől.

¹⁶⁷ TÉGLÁSI 2016b, 157.

A lakhatáshoz való jogot az olasz AB abból az alkotmányi rendelkezésből olvasta ki, amely azt kifejezetten nem tartalmazza.¹⁶⁸

„47. cikk

A Köztársaság előnyben részesíti a megtakarításoknak a lakás és közvetlenül megművelt föld tulajdonának megszerzésére való fordítását.”

Az AB a lakhatást 1976-ban nagy társadalmi fontosságúnak, majd 1983-ban elsődleges értéknek tekintette, illetve a 80-as évek közepén elismerte – alapvetőként – a lakhatáshoz való szociális jogot. A jogalkotó a lakhatáshoz való jogra az emberi méltóság részelemeként tekintett. Az AB pár hónappal később a lakhatáshoz való jogot sérthetetlennek nyilvánította (az alkotmány 2. cikke értelmében), ami a szociális állam egyik mérőföldkövének számított. Később azonban ezt a felfogást részben megváltoztatta, amikor a lakhatáshoz való jog teljességének élvezetét az állam adott (történelmi) körülmények közötti teherbíró képességéhez kötötte. Az AB azóta nem tért el ettől a megközelítéstől, így a jogalkotónak teret ad a célok kitűzésében, azok eléréséhez szükséges eszközök meghatározásában, illetve a kívánt erőforrások allokálásában.¹⁶⁹ A lakhatáshoz való jog tehát több jogalkotói törekvés összességévé transzformálódott az esetjogban, ideértve a lakásbérlet szabályozását, a köztulajdonban álló bérlakásokhoz való kedvező hozzájutás szabályozását stb.

Az AB a nem állampolgárok esetében a lakhatáshoz való jogot sérthetetlen szociális jogként ismeri el.¹⁷⁰

Azok a döntések is idetartoznak, amelyek az alkotmány 11. cikkének nyitott klauzulája következtében az uniós jog elsődlegességét határozták meg az azzal nem egyező hazai jog felett, ideértve az alkotmányt is. A 11. § Olaszország – mint köztársaság – hatalmának, autoritásának korlátozását tartalmazza egyrészt más népekkel, másrészt az EU-val összefüggésben:

„Olaszország elutasítja a háborút mint más népek szabadságának megsértését és a nemzetközi viták megoldásának eszközt, más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul a szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer

¹⁶⁸ Olasz alkotmány 47. cikk. A kommentár e rendelkezést kapcsolatba hozza a tulajdonhoz való joggal. *Commentario alla Costituzione*, Volume primo, Artt. 1–54. 950.

¹⁶⁹ *Decisione 28 Luglio 1976*, no 193., *Giur. Cost.* 1976, 1201 ff.; *Decisione 28 Luglio 1983*, no 252., *Giur. Cost.* 1983, 1516 ff.; *Decisione 20 Aprile 1988*, no 404., *Giur. Cost.* 1988, 1789.

¹⁷⁰ *Decisione 2 Dicembre 2005*, no 432, *Giur. Cost.* 2005, 4657.

létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közti igazságságot, valamint előmozdítja az ilyen céllal alakult nemzetközi szervezeteket.”

A 11. cikk nyitottsága teszi lehetővé az integrációban felmerülő szerződések módosítását, mégpedig kifejezett alkotmánymódosítás nélkül.¹⁷¹ Az AB ugyanakkor az „alkotmányos rendszer alapvető elveiben” és az „egyen elidegeníthetetlen alapjogaiban” találta meg az uniós jog elleni korlátokat (*controlimiti*) a 183/1973. döntés (Frontini-ügy) óta.

A Frontini-ügyben kimondták, hogy az alkotmány 11. cikke nem enged meg mindenfajta szuverenitáskorlátozást, csak az olyat, amely célja a nemzetek közötti béke és az igazságosság elérése. Ez volt az első olyan példa, amikor az AB az európai kontextusban ragaszkodott az alkotmány lényegi magjához. Ha az sérül, ami az AB szerint nagyon valószínűtlen, a testületnek joga van felülvizsgálni az uniós intézmények aktusait. Ezt ismételte meg a testület két másik fontos ügyben is (Granital, 170/1984; Fragd, 232/1989), de sosem nyilvánította alkotmányellenesnek az uniós jogot vagy annak alkalmazását, és nem tisztázta, hogy mit kell érteni az „alkotmányos rendszer alapvető elvei” alatt.¹⁷²

Különös figyelmet érdemel tehát a 170/1984. döntés (Granital), amelyben – az alkotmány 11. cikke értelmezése eredményeként és a korábbi, Costa-ügyben kialakított¹⁷³ gyakorlatot felülírva – kimondták a közösségi jog alkalmazásának elsőbbségét, és azt, hogy ha egy olasz jogszabály ütközik az uniós jogba, az egyben az alkotmány 11. cikkének sérelmét is jelenti. Ebben a döntésben az AB – a szuverenitás védelme érdekében és a 11. cikk értelmezését megváltoztatva – úgy érvelt, hogy a közösségi jog nem a hierarchiailag magasabb szinten állása miatt alkalmazandó az azzal ellentétes olasz jog helyett, hanem a hatáskörök megosztása miatt. A közösségi jognak fenntartott területeken annak kizárólagos lehetősége van a jogalkotásra. Emiatt a közösségi jog és a nemzeti jog ütközése esetében a bírónak nem kötelessége az AB-hoz fordulni, hanem a közösségi jogot kell alkalmazni a nemzeti jog

¹⁷¹ A 14/1964. döntés óta.

¹⁷² DRINÓCZI 2016.

¹⁷³ 1964 márciusa: az AB a római szerződést mint nemzetközi szerződést inkorporáló törvény hatálybalépését követően alkotott belső törvényeknek adott elsőbbséget a szerződéssel szemben a *lex posterior derogat legi priori* elve alapján. Az 1968-as szerződést beültető törvényt tehát nem lehetett alkalmazni az 1962-ben elfogadott államosító törvénnyel szemben. Az EUB a Costa v. ENEL ügyben egészen másként döntött. Case 6/64.

helyett. Ez azt is jelenti, hogy az AB nem alapított magának hatáskört a belső jog közösségi joggal való összhangja megítélésére.

Van azonban két olyan eset, amikor mégis van hatásköre ilyen ügyekben.¹⁷⁴ Az egyik a már említett Frontini-ügyben kifejtett alkotmány lényegi magja, a másik a Fragd-ügyben megerősített alapjogvédelem esete: ha az egyébként kiterjedt alapjogvédelemmel rendelkező közösségi jogrend nem képes az alapjogokat megfelelő védelemben részesíteni, az AB az implementáló jog alkotmányossági felülvizsgálata során megítélheti, hogy az adott elsődleges jogforrás (szerződés), ahogyan azt a közösségi szervek alkalmazták és értelmezték, ellentétes-e, vagy sem az olasz alkotmányos renddel, sérti-e, vagy sem az egyén elidegeníthetetlen alapjogait.

Néhány döntésében az AB megállapította az alkotmánymódosítás materiális korlátait, és saját hatáskörét az alkotmányellenes jogalkotás felülvizsgálatára.¹⁷⁵ Az 1988-as ügyben Trentino-Alto Adige régió statútumának a tartományi képviselők szólásszabadságával kapcsolatos szabályát kellett volna összevetnie az alkotmánnyal. A statútum azonban alkotmányi ranggal rendelkezik,¹⁷⁶ így azt az előzetes kérdést kellett eldönteni, hogy ilyen ügyben van-e hatásköre. A testület kijelentette, hogy vannak az alkotmánynak olyan legfőbb elvei (*principi supremi*), amelyeket még az alkotmányerejű jogszabály sem semmisíthet vagy változtathat meg. Ezek nemcsak a 139. §-ban kifejezett módosítás korlátai (köztársaság elve), hanem olyan implicit korlátok is, amelyek az olasz alkotmány alapvető elvei lényegét adják. Ebből az következik, hogy az alkotmányerejű törvények felülvizsgálata lehetséges annak érdekében, hogy biztosítva legyen ezeknek a szabályoknak az olasz alkotmányos rend alapvető elveivel való összhangja.

Az AB az V. cikk 2007. évi módosítását követően az új 117. cikk (1) bekezdésére alapozva megállapította két törvény alkotmányba ütközését.¹⁷⁷ A 117. § (1) bekezdése alapján a

„törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az Alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban”.

¹⁷⁴ GORDILLO 2012, 23–25.

¹⁷⁵ Például a 1146/1988. döntés.

¹⁷⁶ DRINÓCZI 2007a.

¹⁷⁷ 348 és 359/2007. döntés.

Ez a rendelkezés arra ösztönözte az AB-t, hogy a kisajátítással kapcsolatos kártalanításra és a jogtalan kisajátítás miatt megítélendő kártérítésre vonatkozó hazai szabályokat – amelyek lényegében nem rendelkeztek megfelelően a kompenzációról – alkotmányellenesnek mondja ki, mivel azok az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvébe, vagyis a tulajdonhoz való jogba ütköztek. E döntések újdonsága abban állt, hogy a testület először tisztázta az EJEE olasz jogrendszerben való tényleges érvényét, és a nemzetközi szerződéseket az alkotmányossági kontroll köztes standardjának tekintette, amelyre alapozva a hazai jog alkotmányossága megítélhető. Ezzel új hatáskört alapított magának, és megerősítette az alkotmány nyitottságának doktrínáját.¹⁷⁸

Fontos, a döntést megelőző körülmény volt az, hogy az AB-nak ügyelnie kellett két erősödő trend megállítására is: az olasz állam sorozatos elmarasztalására a kisajátítási törvények megváltoztatása miatt,¹⁷⁹ illetve arra, hogy az egyének a hazai fórumok helyett elsődlegesen nemzetközi szinten keressenek jogorvoslatot. Az EJEB az olasz állam folyamatos inaktivitása láttán elkezdte befogadni azokat az ügyeket is, amelyekben a panaszosok nem merítették ki a hazai jogorvoslatot.¹⁸⁰ Ezzel az EJEB burkoltan kifejezésre juttatta, hogy nem értékeli hatékonynak az olasz belső jogorvoslati rendszert, ami miatt a jogorvoslat kimerítésének követelményétől eltekintett.¹⁸¹

Az az 1978 óta¹⁸² követett gyakorlat is informális alkotmánymódosításnak minősül, amely az abrogatív referendummal kapcsolatos, az alkotmány 75. cikkén túlmutató további korlátozások bevezetését fogalmazza meg.

Az alkotmány 75. cikke meghatározza az abrogatív referendum tartásának eseteit:

„Referendumot kell tartani egy törvény vagy törvényi erővel rendelkező más jogi aktus részleges vagy teljes hatályon kívül helyezéséről, ha azt ötszázezer választópolgár vagy öt régió tanácsa kéri.”

¹⁷⁸ BIONDI DAL MONTE – FONTANELLI 2008, 889., 930. Ennek igazolhatósága vitatott. Lásd GROPPI 2013, 219.

¹⁷⁹ Scordino v. Italy, May 29, 2006, amelyben a piaci értéknek megfelelő kompenzációt megakadályozó szabályozást kifogásolták.

¹⁸⁰ Lásd például Scozzari and others, No 67790/01; Serrilli, No 77822/01; Binotti No 2, No 71603/01.

¹⁸¹ BIONDI DAL MONTE – FONTANELLI 2008, 890.

¹⁸² 16/1978. sz. döntés.

Ez tehát a törvényekkel kapcsolatban csak az abrogatív referendumot ismeri el. A 75. cikk tartalmazza továbbá a kizárt tárgyköröket (adóügyi, költségvetési, a közkegyelemről, a büntetés elengedéséről szóló, a nemzetközi szerződések ratifikálására felhatalmazó törvények) és a referendum alanyát (mindenki, aki részt vehet a képviselő-választáson, jogosult népszavazáson is voksolni). Szabályozza az érvényességét is: a javaslatot elfogadottnak kell tekinteni, ha a szavazáson részt vett a jogosultak többsége, és a javaslat megszerzte az érvényes szavazatok többségét.

Az 1978-as ítélet szerint az alkotmány tartalmazza a referendum explicit szabályait, de a 75. cikkből további, implicit korlátozások vezethetők le. Ennek alapján a referendum kezdeményezése nem befogadható, ha a választópolgároknak több, különböző kérdésre kell válaszolniuk (homogenitás követelménye), ha alkotmányos törvényekről kezdeményezik a referendum megtartását, vagy ha az olyan törvényekre vonatkozna, amelyek megalkotására a parlament az alkotmány által kötelezett.

Az állam és a régiók kapcsolatára vonatkozó ítéletekben is találhatunk informális módosításokat. A 19/1997. és a 242/1997. döntésekben található az alkotmányi szövegben akkor még nem szereplő lojális vagy tisztességes együttműködésre irányuló implicit alkotmányi elv kidolgozása. Ez az elv a szubszidiaritás elvével együtt a régiókról szóló V. fejezet 2001. évi módosításával viszont bekerült az alkotmány 120. cikkébe.¹⁸³ E rendelkezés a helyettesítő jogkör alkotmányi alapja, és egyben annak korlátait is meghatározza.

A helyettesítő jogkört leíró 120. cikk (2) bekezdése szerint:

„Az állam – a helyi kormányzatok határainak figyelembevétele nélkül – helyettesítheti a régiók, a nagyváros, a tartomány és a település szerveit, ha azok megsértik a nemzetközi jogrendet vagy szerződéseket, a közösségi jogot, vagy a közbiztonság súlyosan veszélyeztetett, vagy amikor azt megköveteli a jogrendszer vagy a gazdaság egysége, különösen az életszínvonallal kapcsolatos polgári és szociális jogok védelme céljából.”

A korlátokat meghatározó (3) bekezdés kimondja, hogy

„törvény határozza meg azokat az eljárásokat, amelyek garantálják, hogy a helyettesítő hatáskörök a szubszidiaritás és a tisztességes együttműködés elvei tiszteletben tartásával kerülnek gyakorlásra”.

¹⁸³ DRINÓCZI 2009.

A 303/2003. döntésében az AB a 2001-ben elfogadott reformmal kialakított állam és régió közötti hatásköröket viszont a szubszidiaritás elvének trójai falóként való felhasználásával – annak eljárási és konszenzuális értelmezésével¹⁸⁴ – átformálta. Kimondta, hogy a párhuzamos regionális jogalkotói hatáskörhöz tartozó közigazgatási funkciók gyakorlását a nemzeti jogalkotó átveheti, ha funkciók egységes gyakorlása azt szükségessé teszi. Ezekre hivatkozva a 117. cikkben írt regionális jogalkotói hatásköröket az állami jog tehát leronthatja. A döntésben a testület egyértelműen kitágította a szubszidiaritás elvének hatókörét annak a mechanizmusnak a bevezetésével, amelyik a nemzeti egység elvével van kapcsolatban, amely azonban a régi alkotmányi szöveg része volt, nem pedig az V. fejezet módosításával kialakított újé.¹⁸⁵ Ugyanakkor meghatározta a derogáció korlátait is: annak a regionális funkciók állam általi gyakorlását igazoló közérdekkel arányosnak kell lennie, észszerűnek kell lennie a legszigorúbb alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából, annak a régiókkal való együttműködés eredményének kell lennie.¹⁸⁶ További döntéseiben az AB kimondta (43/2004., 69/2004. sz. határozatai), hogy az állam helyettesítő hatásköréből nem következik az állami beavatkozás előnyben részesítése minden egyes esetben, a kormánynak a közigazgatással összefüggő helyettesítő hatásköre csak kivételes és kiegészítő lehet, és olyan intézményi problémához kötött jelentkezhet csak, amely veszélyezteti a köztársaság lényeges érdekeit.¹⁸⁷

Az AB a 200/2006-os döntésében értelmezte az egyéni kegyelem és az ellenjegyzése kérdését. Ebben a döntésben kimondta, hogy az egyéni kegyelem tipikusan elnöki jogkör, amelyet a miniszter semmiben nem befolyásolhat.¹⁸⁸ A 89. cikk szerint azonban:

„(1) A köztársasági elnök semmilyen aktusa nem érvényes az előterjesztő miniszter ellenjegyzése nélkül, aki ezzel átvállalja a felelősséget.

(2) A köztársasági elnök törvényi erővel rendelkező aktusait (76. és 77.) és azokat az aktusait, amelyeket törvény alapján ad ki, a Minisztertanács elnökének is ellen kell jegyeznie.”

¹⁸⁴ GROPPI 2013, 220.

¹⁸⁵ Néhány szerző ezt implicit elvként továbbra is az alkotmány részeként értékeli. BIN 2002, 15–16.

¹⁸⁶ MARTINICO 2011, 61–62.

¹⁸⁷ BARTOLE–BIN–FALCON–TOSI 2005, 238–239.

¹⁸⁸ GROPPI 2008, 115.

Ezek közé a hivatalos aktusok közé tartozik az egyéni kegyelemről való döntés is, amivel kapcsolatban az AB az alkotmány 89. cikke nyelvtani értelmezése ellenében adott kizárólagos jogkört a köztársasági elnöknek a kegyelem gyakorlására abban az esetben is, amikor azt a kormány ellenzi. A testület szerint – tekintettel az alkotmányozó gyűlés elé eredetileg beterjesztett változatra – az ellenjegyző miniszter nem az „előterjesztő”, hanem a „hatáskörrel rendelkező” miniszter.¹⁸⁹ Az 1947-ben beterjesztett változat ugyanis a *ministri competenti* kifejezést használja (85. cikk¹⁹⁰), míg a hatályos szövegben a *ministri proponenti* kifejezés található.

Az államfői jogosítványok kérdése mindig is vitatott volt az olasz közjogban, amely tisztázását a 2006-os határozat is segítette. Mivel az első államfőtől kezdve a köztársasági elnökök mindig máshogyan – hol megszorítóan, hol kiterjesztően – értelmezték a saját elnöki feladataikat,¹⁹¹ a gyakorlatban és az alkotmánybírószági döntésekben megjelent az az elmélet, hogy az ellenjegyzésnek több típusa van. Ennek megfelelően vannak olyan esetek is, amikor – ellentétben az alkotmány előírásával – nem kell ellenjegyzés. Ezek az elnöki tárgykörök. Ilyen esetben a köztársasági elnök önálló döntési jogköréről van szó, amely a személyéhez és nem a funkciójához kötődik. Ilyen például a lemondás benyújtása, mivel semmilyen más alkotmányos és állami szerv nem avatkozhat be az államfőnek e döntésébe. Ugyancsak idetartozik a szóban történő üzenetküldés, illetve azok az elnöki rendelkezések, amelyek az államfőt megillető személyzetre és a szervezetre vonatkoznak, valamint az olyan elnöki aktusok, amelyeket az államfő egy másik szerv – a Védelmi Tanács, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács – tagjaként hoz meg. Ezeknek a sorába tartozott a kegyelemre vonatkozó döntés is, amely azonban érzékelhetően más jellegű, mint a felsoroltak. Emiatt vita alakult ki a szakirodalomban arra vonatkozóan, hogy vajon az egyéni kegyelem kormányzati (kell ellenjegyzés) vagy közös, esetleg elnöki tárgykörbe (nem kell ellenjegyzés) tartozik-e. Az uralkodó álláspont végül az utóbbi kategóriába sorolta be. Az elnöki tárgykörben hozott döntések esetében az ellenjegyzés pusztán formális, technikai jellegű, mivel az államfő és a kormány akarata nem azonos szintű, az elnöki akarat a domináns. Ilyen ügy például a kinevezések vagy az egyéni kegyelem adása.¹⁹²

¹⁸⁹ BARBERA–FUSARO 2006, 271–272.

¹⁹⁰ Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana.

¹⁹¹ BARBERA–FUSARO 2006, 272.

¹⁹² E hatásköröket kellett a fent bemutatott 89. cikk fényében értelmezni.

„87. cikk

(7) A törvényben meghatározott esetekben kinevezi az állami tisztviselőket.

[...]

(11) Egyéni kegyelmet gyakorol, és csökkenti a büntetéseket.”

Ugyanakkor a gyakorlat az volt, hogy ha ezekben az esetekben a miniszter nem adja meg az ellenjegyzést, akkor alkotmánysértést követ el: az alkotmánybírósági eljárást az államfő kezdeményezi, aki sérelmezi, hogy a kormány beavatkozott a hatáskörébe. Az AB alkotmányellenességet megállapító döntése pedig helyettesíti az ellenjegyzést.¹⁹³ A vegyes jellegű ügyek esetében – mint például a parlament feloszlata¹⁹⁴ – a két akarat azonos erejű. A kormányzati tárgykörökben a domináns a kormány mint előterjesztő akarata.¹⁹⁵

A 7/1996-os döntésben az AB – ugyancsak az alkotmány szövege ellenében – kijelentette, hogy integrálható a 94. cikk szövegébe az a parlamentáris rendszerekben inherensen jelen lévő alkotmányos konvenció, amely szerint bizalmatlansági indítvány a miniszter ellen is benyújtható. A 94. cikk meghatározza, hogy a kormánynak rendelkeznie kell mindkét kamara bizalmával, és rendelkezik a bizalmatlansági indítvány benyújtásának szabályairól. Az erre vonatkozó mondatokból nem derül ki, hogy kivel szemben nyújtható be az indítvány. Mivel azonban a 94. cikk (4) bekezdésében a „kormány” szerepel, és az azt megelőző bekezdések a kormányt nevesítik, feltehető, hogy rendszertani értelmezéssel a bizalmatlansági indítványt a kormánnyal szemben lehet benyújtani.

„94. cikk

(1) A kormánynak rendelkeznie kell mindkét kamara bizalmával.

(2) A bizalmat mindkét kamara indokolással ellátott és név szerint megszavazott indítvánnyal adja meg vagy vonja vissza.

(3) A bizalom elnyerése céljából a kormány megalakulásától számított tíz napon belül megjelenik a kamarák előtt.

(4) Nem jelent lemondási kötelezettséget az, ha egyik vagy mindkét kamara a kormány javaslatára ellen szavaz.

¹⁹³ Daniele Butturini (Università degli Studi di Verona) 2007-es közlése alapján.

¹⁹⁴ Olasz alkotmány 88. § (1) bekezdés.

¹⁹⁵ Ilyen esetben a kormány előterjeszt, a köztársasági elnök „dönt”, amit ellen kell jegyeznie az előterjesztő/hatáskörrel rendelkező miniszternek.

(5) A bizalmatlansági indítványt legalább a kamara tagjai egytizedének alá kell írnia, és nem bocsátható vitára a benyújtásától számított három hónapon belül.”

Az AB több döntésében tágitotta ki az alkotmányellenességről szóló határozatai időbeli hatályát. A 136. cikk az alkotmányellenes döntés azonnali hatályú megsemmisítéséről szól, de a testület a 129/2008. és a 113/2011. ítéleteiben (Dorigo saga) alkalmazta például a figyelemztető döntések doktrínáját. Ez alapján először csak elismeri, hogy adott jogszabály nem kompatibilis az alkotmánnyal, de az alkotmányellenességet kifejezetten nem mondja ki. Ezzel a parlament időt nyer az alkotmányosság helyreállítására, amit ha nem tesz meg, az AB alkalmazza a megsemmisítési hatáskörét.¹⁹⁶

Az AB alkalmazza az alkotmánykonform értelmezés doktrínáját, amelyre kialakította az értelmező döntéseket (*sentenze interpretative*). Az ilyen döntések formálisan azt a bírót kötik, aki az ügy eldöntése során a jogszabályt nem megfelelően értelmezte, a többi bíró szabadságában áll más értelmezésre jutni az elbírálendő konkrét ügyben. A Semmitőszék pedig megállapította, hogy a nem érintett bírák nincsenek formálisan kizárva az alkotmánybíróági értelmezés követéséből. Ha azonban a konkrét esetben nem lehet követni az AB értelmezését, akkor a bírónak újra a testülethez kell fordulnia a jogszabály alkotmányossága megítélése érdekében. Általában azonban a bíróságok követik az alkotmányosnak minősített értelmezést az alkotmányellenes jelentéstartalom alkalmazásának elkerülése érdekében.¹⁹⁷

2.6. Luxemburg

2.6.1. Reakció alkotmánybíróági döntésre

Az AB 1997-ben történt kialakítása óta eddig kétszer történt meg, hogy az alkotmánymódosítás az alkotmánybíróági döntésre adott reakcióként jelent meg. 2004-ben így alakították át a nagyherceg és a kormány szabályozó hatalmát, mivel a korábbi szabályokat az AB alkotmányellenesnek tekintette. A 2007-es módosítás a kisajátításról szóló szöveget változtatta meg úgy, hogy a pénzbeli kártalanításnak nem kell megelőznie a kisajátítást.

¹⁹⁶ MARTINICO 2014, 140.

¹⁹⁷ *The Italian Constitutional Court* 2012, 36.

Figyelemmel az alkotmány korára, nem meglepő, hogy azt informális módokon is meg lehet változtatni. Ennek négy formája azonosítható Luxemburgban: az intézményi gyakorlatok és a szokásjog, a bírósági értelmezés, a nagyhercegnek az 1783-as Pacte de Famille módosítására vonatkozó jogköre¹⁹⁸ és a nemzetközi szerződés megkötése.¹⁹⁹

2.6.2. A bírósági értelmezés

Annak ellenére, hogy a rendes bíróságok utalnak az alkotmányi szabályokra, nem alakult ki azoknak a koherens értelmezése, mivel a bírák elutasították a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, figyelemmel a törvényesség és a hatalommegosztás elvére. A bíróságok a határozatokat, valamint az országos és a helyi általános szabályozásokat csak akkor alkalmazzák, ha azok összhangban állnak a törvényekkel.²⁰⁰ A luxemburgi közjogban az általános szabályozás csak a hatályon kívül helyező aktus esetén „tűnhet el”, de az igazságszolgáltatás számára az alkotmány – az Államtanács értelmezésében (1956²⁰¹) – csak azt engedélyezi, hogy elutasítsa a törvénnyel ellentétes másodlagos szabályozások alkalmazását. Tehát a kontroll egyedi jellegű, a törvényellenesség megállapítása nem általános hatályú, de az ilyen másodlagos szabályozás alkalmazásának elutasítása kötelező. A Semmitőszék 1965-ben²⁰² azt mondta ki, hogy ha a rendes bíróság szerint az ilyen másodlagos szabályozás törvényt sért, akkor a korábbi szabályozás sem alkalmazható, amelyet a törvénytelen norma helyezett hatályon kívül, mert ez egyenértékű lenne a törvénytelen norma megsemmisítésével. A fellebbviteli bíróság 1992-ben²⁰³ megerősítette, hogy a másodlagos szabályozás törvényességének vagy törvénytelenységének megállapítása az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik. Ezzel mintegy kiegészítették az alkotmány 95. cikké-

¹⁹⁸ Az alkotmány 3. cikke a trónörökléssel kapcsolatban kifejezetten utal a Nassau családi paktumra (Pacte de Famille, 1783) mint jogforrásra, amit a szakirodalom és a politikai gyakorlat egyfajta alkotmányon kívüli megállapodásként fogad el. 2010-ben a nagyherceg módosította a paktumban előírt szabályokat, és bevezette a férfiak és a nők egyenjogúságának elvét a trónöröklésben. GERKRATH 2016, 238. Ez azonban formális módosításnak minősül, amely egy alkotmányon kívüli, de alkotmányi szintű jogforrást érintett.

¹⁹⁹ E módok ismertetésének alapja: GERKRATH 2016, 237–239.

²⁰⁰ Luxemburgi alkotmány 95. cikk. VERESS 2007.

²⁰¹ Conseil d'Etat 6 août 1956, Pas. 16, 532.

²⁰² Cour (cass.) 1er avril 1965, Pas. 19, 475.

²⁰³ Cour d'appel 24 juin 1992, Pas. 29, 8.

nek eredeti szövegét, vagy úgy is lehet fogalmazni, hogy azt meglehetősen kiterjesztően – a nyelvtani értelemez képest is tágabban – interpretálták.

2.6.3. Alkotmányos változás nemzetközi szerződés megkötésével

Az alkotmány nem tartalmazza a nemzetközi szerződés belső jogban elfoglalt helyére vonatkozó szabályt, de a bíróságok és a szakirodalom annak elsőbbséget ad a nemzeti törvények – ideértve az alkotmányt is – felett. Az Államtanács minden törvénytervezetet véleményez annak fényében, hogy azok megfelelnek-e a „magasabb szintű jognak”, amelybe nemcsak az alkotmány, hanem a nemzetközi szerződések és az általános jogelvek is beletartoznak. Az AB-ra vonatkozó szabályok pedig kifejezetten kizárják a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatát, amelyet gyakran e szerződések elsőbbségével magyaráznak. Az alkotmány szerint a nemzetközi szerződéseket a nagyherceg köti meg,²⁰⁴ ennek eredményeként azok az alkotmány szövegét informálisan módosíthatják. Ez a helyzet az emberi jogi nemzetközi szerződésekkel, amelyek az alkotmányban foglalt alapjogokat kiegészítik, vagy az alkalmazási területüket módosítják. A luxemburgi irodalom az uniós jogrend sajátosságai között említi azt, hogy adott esetben informális alkotmányos változást eredményezhet a tagállamokban.²⁰⁵

²⁰⁴ Luxemburgi alkotmány 37. cikk, amely az 1956-os módosítás eredménye.

²⁰⁵ GERKRATH 2016, 239.

[Vákát oldal]

3. A könnyebben módosítható alkotmányok

A vizsgált államok közül az Egyesült Királyságnak²⁰⁶ nincsen írott alkotmánya, emiatt az alkotmányos berendezkedés lényegét adó törvények a már ismertetett államokhoz képest sokkal könnyebben módosíthatók.²⁰⁷ Könnyebben módosítható alkotmánya van továbbá Lengyelországnak.²⁰⁸

3.1. Az Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban – a szakirodalmi megfogalmazások alapján és összehasonlító szempontból – a bírósági értelmezéssel véghezvitt informális alkotmányváltozás – AB és értelmezendő alkotmányi szöveg hiányában – kevésbé, míg a szokásjoggal összefüggésben – a kormány struktúráját és működését meghatározó alkotmányi szöveg hiányában – sokkal nagyobb jelentőségű. Ennek megfelelően sajátos doktrínája alakult ki a szokásjognak, amely el- és felismerése, illetve alkalmazása során a bíróság azt vizsgálja, hogy adott precedensben

²⁰⁶ CHRONOWSKI 2007; BLACKBURN 2016, 359–362.

²⁰⁷ Az alkotmány rugalmasan alakítható a megváltozott viszonyokhoz, erősen politikai karakterű, és az alkotmányos tradíciók politikai konfliktusok megoldása mentén alakulnak. Richard Bellamy ezt a jellemzőt nevezi politikai alkotmányosságnak. BELLAMY 2007, 4., 7., 259. Lord Norton hat olyan törvényt nevezett meg, amelyek speciális jelentőségűnek minősülnek a 20. században: a parlamenti törvény (1911), a nép képviseletéről szóló törvény (1918), az Európai Közösségekről szóló törvény (1972), az emberi jogi törvény (1998), a devolúciós törvények (Scotland Act, Government of Wales Act, 1998) és a Lordok Háza-törvény (1999). BLACKBURN 2016, 362–366. A 21. században kiemelkedő jelentőségű törvénynek minősül az alkotmányreform-törvény (2005), és fontos helyet tölt be a Brexit jogalkotása is. European Union, (Withdrawal) Bill (HC Bill 5).

²⁰⁸ Lengyelországban 1997-ig „újként” csak az államszervezetet újrászabályozó „kis alkotmány” volt hatályban a rendszerváltozást követően, de az 1952. évi szocialista alkotmányt kellett alkalmazni, amely jelentős változtatásokon esett át, de annak az értékrendszere nem állt harmóniában az 1989-es politikai változások eredményeként létrejött demokratikus rendszer elvárásaival, például nem tartalmazott alapjogi katalógust. SKOTNICKI–DOMAŃSK 2005, 7.; TRZCIŃSKI–SZWAST É. N.; BIEŃ-KACAŁA 2017. Ebbe a kategóriába tartozik Magyarország is: a parlament minősített többsége fogadja el az alkotmánymódosításokat Magyarországon és Lengyelországban is, de ott kérelemre népszavazást kell tartani.

az aktorok a kötelező jogi szabályt látták-e, és annak megfelelően cselekedtek-e, azzal kapcsolatban az összes érintett így cselekszik-e. A szokásjogi normák a politikai gyakorlatban (miniszterelnök személye²⁰⁹), a politikaalakításban (központi közigazgatás megváltoztatása²¹⁰) és a magatartási szabályokat tartalmazó körlevelekben, iránymutatásokban²¹¹ vagy éppen a parlament működését szabályozó jogi normák²¹² eredményeként jelenhetnek meg.²¹³

Az alkotmányossági ügyekben megnyilvánuló bírósági kreativitást a brit jogszabályszerkesztés is korlátozza, amely igen részletes, és minden olyan eshetőségre kiterjedően igyekszik választ adni, amely előfordulhat a törvény alkalmazásakor. Mindazonáltal fontos alkotmányjogi elveket a bíróság dolgozott ki.²¹⁴ A *Carltona Ltd. v. Commissioner of Works* ügyben (1943) megállapította, hogy a miniszternek adott diszkrecionális jogkör a minisztériumi hivatalnok is gyakorolhatja kifejezett felhatalmazás nélkül is. A *Council of Civil Service Union v. Minister for the Civil Service* ügyben (1985) újra megfogalmazták a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatának alapjait: jogellenesség, észszerűtlenség és eljárási hiba. Ebben az ügyben terjesztették ki a bírósági felülvizsgálatot a *Korona common law* prerogatíváira is. Az ügyben nemzetbiztonsági okra hivatkozva megtiltották néhány kormányalkalmazott szakszervezethez való csatlakozását. A fellebbviteli bíróság szerint, mivel a nemzetbiztonsági ügyben való döntés a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik, azt a bíróság nem vizsgálhatja felül. A Lordok Háza ezt a véleményt nem tette magáévá, és kimondta, hogy a prerogátiva a törvényekhez hasonlóan – magától értetődően – felülvizsgálható. A bíróság a polgári szabadságok területén kezdeményezte a legtöbb változást. Az *Entick v. Carrington* az egyik alapdöntés (1765), amely megállapította, hogy az általános, miniszter által kibocsátott végrehajtási parancs a személy életét és szabadságát nem sértheti, és tulajdonát nem veheti el. Mindezekre csak akkor van lehetőség,

²⁰⁹ A miniszterelnöknek a House of Commons tagjának kell lennie; az utolsó miniszterelnök, aki a Lordok Házából került ki, Salisbury márkija volt (1900–1902). A Peerage Act (1963) adott arra lehetőséget, hogy a főnemesi címről le lehessen mondani annak érdekében, hogy a megválasztott miniszterelnököt meg tudják választani a House of Commons tagjának (lásd Lord Home esetét).

²¹⁰ A miniszterelnök parlamenti jóváhagyás nélkül is megváltoztathatja a minisztériumokat. BLACKBURN 2016, 374.

²¹¹ Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government October 2011; Ministerial Code, Cabinet Office 2016.

²¹² Standing Orders of the House of Commons; Standing Orders of the House of Lords.

²¹³ BLACKBURN 2016, 371–374.

²¹⁴ BLACKBURN 2016, 371.

ha arra törvény vagy a szokásjog megfelelő felhatalmazást ad. A *Christie v. Leachinsky* ügyben (1947) fektették le azt a doktrínát, hogy a letartóztatott személyt – a fogva tartás törvényessége érdekében – tájékoztatni kell annak okáról. Ezt a szokást négy évtizeddel később kodifikálták is.²¹⁵ A *Prince Albert v. Strange* ügy (1849) óta fejlődő gyakorlatban mondták ki a bizalom megsértésének elvét, amely miatt megengedhetővé vált a fellépés a magánéletet érintő publikációk megjelentetése ellen. A *Prince Albert*-ügyben Albert herceg meg tudta akadályozni, hogy *Strange* megjelentesse a családját ábrázoló karcolatait. A *Dutchess of Argyll v. Duke of Argyll* ügyben (1967) a házassággal kapcsolatos titkokat nem engedték meg publikálni annak a lapnak, amelynek a herceg az információkat szolgáltatta.

A vezető alkotmányjogi döntések gyakran a végrehajtó hatalom és a bíraskodás kapcsolatáról szólnak, és arról, hogy a bíróságnak hogyan kell értelmeznie a miniszterek vagy a kormányzáshoz tartozó egyéb hatóságok jogköreit.²¹⁶ Mivel a bíróságok a szokásjog – amely a parlament szuverenitásdoktrínája miatt magában foglalja a törvényeknek való alávetettségét is – kialakítói, ezt a viszonyrendszert a *stare decisis*²¹⁷ elvének tiszteletben tartása mellett meghatározhatják. A parlament szupremáciája doktrínájának mint a szokásjogi tételnek az újraértelmezését tehát a bíróságok időnként elvégzik. Ez történt a *Thoburn v. Sunderland City Council* (2002) ügyben, amikor a bíróság két konfliktusban álló törvény esetében a hallgatóságos visszavonás szokásjogi doktrínáját módosította.²¹⁸ Ha a korábban elfogadott törvény „alkotmányos törvénynek” minősül, akkor a későbbi nem ilyen jellegű „rendes törvény” azt hallgatóságosan – a korábbi szokásjognak megfelelően – nem ronthatja le, hanem kifejezetten meg kell fogalmazni a korábbi szabálytól eltérő új rendelkezést. Lord Justice Laws kifejtette, hogy azok az „alkotmányos törvények”, amelyek általános jelleggel határozzák meg a nép és az állam közötti jogi viszonyt vagy az alapjogok hatókörét. Ezek a Magna Charta,

²¹⁵ Police and Criminal Evidence Act 1984.

²¹⁶ BLACKBURN 2016, 371.

²¹⁷ A bíró precedenshez kötöttsége.

²¹⁸ Az ügy a közösségi jog elsődlegességéről szolt a mértékegységekre vonatkozó új brit törvénnyel (1985) kapcsolatban. Lord Hope véleménye szerint ugyan az esetben nincsen szó a konfliktusban álló törvényekről, mivel az uniós jognak való megfelelésre felhatalmazást adó közösségi törvénnyel nem lehet ellentétes az azt végrehajtó törvény. Az ügy jelentősége az alkotmányos törvények fogalmának brit jogba való bevezetése és a hallgatóságos visszavonás doktrínájának megváltoztatása volt. Lásd BLACKBURN 2016, 385., 68. lj.; PREBBLE 2005.

a Bill of Rights, az Act of Union (Nagy-Britannia Egyesült Királysága létrejötte), a választójog kiterjesztéséről szóló Reform Act, a Human Rights Act (HRA), a devolúciós törvények és a Community Act. Ezeket tehát csak kifejezett új törvénnyel lehetne visszavonni.²¹⁹ A doktrínát továbbvitte a BH v. The Lord Advocate (Scotland) ügy (2002), amelyben Lord Hope kijelentette, hogy a Scotland Act-et (1998) annak kifejezett alkotmányjogi jelentőségére tekintettel nem lehet hallgatólagosan visszavonni.²²⁰

Csak egy parlamenti törvény tartalmazza az alkotmányos elvek egyfajta felsorolását, és hagyja így a bíróságokra azok fejlesztését és alkalmazását az eléjük kerülő ügyekben. A HRA az EJEE szakaszait inkorporálja a brit jogrendszerbe. A bíróságok kreativitását – hasonlóan az Európa Tanács többi tagállamához – korlátozza az EJEB joggyakorlata. A bíróságoknak a saját jogalkotó tevékenységükhöz való hozzáállása sokszor maga is jogértelmezés kérdése. A HRA 2. cikke előírja, hogy a bíróságoknak figyelembe kell venniük az EJEB döntéseit, de ez nyitva hagyja annak a kérdését, hogy milyen mértékben és intenzitással kell az EJEE esetjogát figyelembe vennie a bíróságoknak. Az alapdöntés ennek értelmezésére az R (Ullah) v. Special Adjudicator (2004) ügy, amelyben Lord Bingham kijelentette, hogy különleges körülmények hiányában az EJEB egyértelmű és konzisztens joggyakorlatát követni kell (Ullah-ely).²²¹

3.2. Lengyelország

Lengyelországban az alkotmányt informális úton alkotmányértelmezéssel és újabban az alkotmány áttörésével²²² változtatják meg.

Ahogy korábban említettük, Lengyelországban az 1997-ben meghozott új alkotmányig gyakorlatilag hiányzott az alapjogokat tartalmazó alkotmányi fejezet. 1990-től azonban az 1952. évi alkotmány új 1. §-a deklarálta a jogállamiság és a szociális igazságosság alapelvét. Erre az elvre hivatkozva vezetett le a lengyel AB több alkotmányos berendezkedést meghatározó

²¹⁹ The Reform Act 1832; *Constitutional statutes* 2007, iii–v.

²²⁰ Judgment. BH (AP) (Appellant) and another v The Lord Advocate and another (Respondents) (Scotland); KAS or H (AP) (Appellant) v The Lord Advocate and another (Respondents) (Scotland).

²²¹ BLACKBURN 2016, 372.

²²² Az alkotmány áttörését a lengyel alkotmányjogi irodalomban az alkotmányos rend alkotmányon kívüli megváltoztatásaként nevesítik, és a 2015-öt követő időszakot írják ezzel le. TRZCIŃSKI–SZWAST é. n., 17–18.

elvet és szubjektív jogot is, mint például az alkotmányban nem szereplő *nullum crimen sine lege* elvet, az arányosság elvét, a hatalommegosztás elvét, a kétszintű bíraskodás elvét, egy sor egyéb szabályt, amelyeket aztán mindenki az alkotmány részeként fogadott el. Idetartoztak a jogalkotási szabályok is: a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a normavilágosság követelménye, a bizalomvédelem és a szerzett jogok védelme. Az AB a jogállamiság értelmezésével azonban anyagi alapjogokat – például a bírói úthoz való jogot – is megállapított. Emellett a jogállamiságból vezette le az emberi méltósághoz való jogot, a magánszféra védelmét, sőt az élethez való jogot is.²²³ Mindezek tehát az 1952. évi, de 1989-ben módosított alkotmánynak az új társadalmi, politikai és gazdasági valóságnak megfelelő értelmezését jelentették, amellyel az AB lényegében informális módon módosította az akkor hatályos alkotmányt. Érdekes példa a bírói úthoz való jog kiolvasztása az 1952. évi alkotmányból, amelyet az nem tartalmazott. Sőt, a bírósághoz fordulás joga több esetben nem is volt értelmezhető a szocialista keretek között sem eljárási szempontból (a tisztességesség, a nyilvánosság nem valósult meg), sem rendszerszinten (a függetlenség és a pártatlanság megkérdőjelezhető volt). Az AB az EJEE szóhasználatát követte: tisztességes eljáráshoz való jog. A szocialista alkotmány (1952) 56. cikk (1) bekezdése így fogalmazott: „Az igazságszolgáltatási tevékenységet a Lengyel Népköztársaságban a Legfelsőbb Bíróság, a vajdasági bíróságok, valamint a körzeti és a különleges bíróságok látják el.” Ennek a szabálynak a jogi természete nem volt világos, de biztosan nem tekintették olyanak, mint amely garanciát jelent, vagy bármire is jogot biztosítana. Sokkal inkább szervezeti szabálynak vélték, amely alapján ki kellett alakítani a bírósági szervezet-rendszert. 1989-et követően az AB (K 8/91)²²⁴ – az alkotmányt kreatívan értelmezve – az új 1. cikk jogállamiságelvéből és az idézett 56. cikkből levezette a tisztességes eljáráshoz való jogot. A testület az indokolásában utalt az EJEE 6. cikk (1) bekezdésére, a PPJNE 14. cikkének (1) bekezdésére, és rámutatott arra, hogy a bírósághoz fordulás jogának hiánya nem egyeztethető össze a nemzetközi kötelezettségekkel.

A hatályos alkotmány a 45. cikk (1) bekezdésében szerepelteti ezt a jogot:

„(1) Mindenkinnek joga van arra, hogy ügyét illetékes, pártatlan és független bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, indokolatlan késedelem nélkül tárgyalja.”

²²³ TRZCIŃSKI–SZWAST é. n., 12.

²²⁴ 1992. január 7-i döntés.

A lengyel AB – az alkotmányi szöveg újra- vagy átértelmezése közben – sokszor „alkotott” olyan normát, amely az alkotmányi megfogalmazásnál precízebb. A Janusz Trzciński – Michał Szwaśc szerzőpáros ezeket az értelmezéseket is az informális alkotmánymódosítás körében tárgyalja. Példaként hozták²²⁵ az AB-nak azt a döntését, amely az alkotmány 178. cikke értelmezésére vonatkozott (K 45/07, K 31/12).²²⁶ E cikk előírja, hogy a bírák a tevékenységük során függetlenek. Ezt a testület úgy értelmezte – a szerzőpáros szerint a szöveggel ellentétesen – mint amely szabály nem akadályozza meg a végrehajtó hatalmat abban, hogy a bíróságok igazgatásába beavatkozzon. Ennek pedig az az oka, hogy a függetlenség követelményét a döntéshozattal kapcsolatos mérlegelésre szűkítették. Az AB olyan elveket – például a költségvetési egyensúly elvét (SK 22/99²²⁷) – is alkotmányi szintűként kezel, amelyek nem is szerepelnek az alkotmányban. A 61. cikket pedig teljesen kiterjesztően értelmezte, és nemcsak a lengyel állampolgárokra vonatkoztatja a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát, hanem mindenkire, aki alapjog alanya lehet.

„61. cikk

(1) Az állampolgárok jogosultak arra, hogy információt szerezzenek a közhatalmi szervek és a közhivatalt viselő személyek tevékenységeiről.”

2017. június 20-án az AB (K 5/17)²²⁸ alkotmányjogi alapot teremtett arra, hogy az Igazságszolgáltatási Tanácsra vonatkozó reform alkotmányos lehessen.²²⁹ Az alkotmányt úgy értelmezte, hogy az a jogalkotó hatalomnak kedvező legyen: a törvényhozó hatalomnak szabadságában áll a tanács akkori formájához képest egy attól jellegében teljesen eltérő szervet kreálni. A reformot számos szervezet, például az ombudsman is kritizálta, ezért a kormánypárti képviselők az AB-hoz fordultak, aminek eredményeként a testület olyan értelmezésre jutott, amely a reformot lehetővé teszi. Ez az a reformcsomag, amelyet az államfő megvétózott, majd később elfogadtak.²³⁰

²²⁵ TRZCIŃSKI–SZWAST é. n., 14.

²²⁶ 2009. január 15-i és 2013. november 7-i döntések.

²²⁷ 2000. május 8-i döntés.

²²⁸ MATCZAK 2017.

²²⁹ DRINÓCZI – BIEN-KACAŁA 2017.

²³⁰ *President to veto two judicial bills, says will sign bill on common courts* 2017.

Második fejezet

Magyarország – informális alkotmánymódosítások

A magyar alkotmányértelmezési gyakorlatból – figyelemmel a más államoknál tapasztaltakra, az alkotmánybírák különvéleményeinek tartalmára és a szakirodalmi reakciókra – a következő eseteket választottam ki.

[Vákát oldal]

1. A névhez való jog

Az informális alkotmánymódosítás egyik példaértékű esete a névjog, amely sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben nem jelenik meg szövetszerűen, de az AB az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatában meghatározta a névhez való jogra vonatkozó szabályokat, és azt részben korlátozhatatlan alapvető jogként fogalmazta meg. Az AB értelmezése szerint a névjog

„az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt, emberi méltóságból levezethető alapvető jog. Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ezen jog lényegét tekintve az állam által nem korlátozható, de az egyéb elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatóak, feltéve, hogy a megszorítás mértéke megfelel az arányossági-szükségességi tesztnek.”

„A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának egyedi, helyettesíthetetlen voltának egyik kifejezője. [...] Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől sem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. Vagyis a saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog.”

Alkotmány 54. § (1)

„A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

Az AB kimondta, hogy az emberi személyiség alkotmányos garanciája kiterjed a névhez való jogra is, és így az alapjognak minősül, amelyből az állami védelmi és a be nem avatkozási kötelezettség is következik. A név – és így az ahhoz való jog is – az államtól függetlenül jön létre, azt társadalmi

szokások és konvenciók alakítják, vallási hagyományok határozzák meg. Az állam ebből következően nem tekinthet el az egyén névre vonatkozó akaratától. A saját név meghatározása beletartozik a magánszférába és az önrendelkezésnek is a része. Ezek pedig az emberi méltóság mint általános személyiségi jog által védettek. A név az egyéni magánszféra olyan magja, amelytől az egyén alany marad, és nem válik tárggyá. Az AB a saját névhez való jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből, továbbá a nemzetközi egyezményekből és esetjogból (EJEE és az EJEB) következően korlátozhatatlannak mondta ki, míg egyes összetevőit – a névválasztást, a névváltoztatást és a névmódosítást – a szükségességi és az arányossági teszt betartásával korlátozhatónak minősítette. Ebből az érvelésből kiindulva semmisítette meg az AB a házasságkötésről és névviselésről szóló tvr. több rendelkezését, és állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ami annak következtében állt fenn, hogy az Országgyűlés nem tette lehetővé a házasságkötést követően a férj számára is a feleség családi nevének viselését.

A határozathoz két különvéleményt csatoltak. Az egyik nem az alkotmányértelmezés túlterjeszkedő voltát vitatta, ahogyan azt később egyes szerzők és a másik különvélemény tette, hanem a határozat más, inkább technikainak nevezhető részeivel voltak kapcsolatban. Harmathy Attila elismerte a névhez való jog emberi méltóságon alapuló természetét, és azt, hogy az állam nem változtathatja meg az egyén nevét, ugyanakkor a konkrét ügyben tartalmilag vitatta, hogy a férj névváltoztatásában megnyilvánuló névhez való jog alapjognak minősül-e.²³¹ Tersztyánszky Vasadi Éva szerint nem indokolható, hogy az AB a névjogot alapjognak minősítette, és így részesítette védelemben.²³²

A parlament támogatta az AB döntését, és ennek megfelelően 2002-ben megváltoztatták az érintett jogszabályokat. Ugyancsak az AB gyakorlataival összhangban szövegezték meg később az új Polgári Törvénykönyvet és az anyakönyvi eljárásról szóló törvényt, vagyis a jogalkotásban bevett és elfogadott gyakorlatként kezelték a névjogot, bár az az Alaptörvénybe nem került bele.

Ettől függetlenül az AB még mindig fenntartja a névjog alapjogi jellegét, és az esetjogát következetesen alkalmazza, mint ahogyan azt a 27/2015. (VII. 21.) AB határozatban tette. Az AB kimondta, hogy az 1982. évi 17. tvr.

²³¹ Harmathy Attila 58/2001. (XII. 7.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2001, 566, 567. A különvéleményhez Bagi István teljes egészben és Németh János részben csatlakozott (a konkrét ügyben való megítéléssel nem volt egyetértésben Harmathy Attilával).

²³² Tersztyánszky Vasadi Éva 58/2001. (XII. 7.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2001, 569.

„27/A. § (2) bekezdésben foglalt korlátozó rendelkezés, amely szerint a kéttagú családi név kizárólag kötőjellel anyakönyvezhető, a névviselés és a névváltoztatási jog tekintetében is a névhez való jogot korlátozó szabály. E korlátozás csak akkor minősül alkotmányosnak, ha az szükséges és arányos.”

Az AB azonban nem találta igazolhatónak a szükségesség követelményét, így megállapította, hogy „nincs olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely miatt ez a korlátozás szükségesnek minősíthető”.

A határozatban az alapdöntés is visszatükröződik:

„a saját név a személy identitásának egyik meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának egyedi, helyettesíthetetlen voltának egyik kifejezője. Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől sem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. Vagyis a saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog.”²³³

Figyelemmel az Alaptörvény bővebb alapjogi fejezetére, Czine Ágnes és Pokol Béla a párhuzamos indoklásaikban kifejtették, hogy a támadott szabályozás alkotmányellenességét nem az Alaptörvény II. cikkére (emberi méltóság), hanem a specifikusabb VI. cikk (1) bekezdésére (magánszféra) kellett volna alapozni. Czine Ágnes szerint ez jobban visszatükrözte volna a jog jellegét, mivel az a magánszférajogokba tartozik, illetve jobban illeszkedett volna az EJEB joggyakorlatába.²³⁴ Pokol Béla ugyanakkor abból indul ki, hogy a névhez való jog emberi méltóságból való levezetése e jog „túlfeszítését” jelenti, és utalt arra, hogy a polgári jogi névjog alkotmányjogiasítását már korábban is visszautasította.²³⁵

²³³ 27/2015 (VII. 27.) AB határozat.

²³⁴ Czine Ágnes 27/2015 (VII. 27.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása, ABH 2015, 693, 694.

²³⁵ Pokol Béla 27/2015 (VII. 27.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. ABH 2015, 695.

[Vákát oldal]

2. A szerződési szabadság és a piacgazdaság

Az AB a szerződési szabadságot 1991-től következetesen alkotmányos jogként értelmezte. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat szerint²³⁶ a szerződési szabadság a piacgazdaság egyik lényegi eleme. Nem tekinthető alkotmányos alapjognak, így alkotmányosan még a lényegi tartalma is korlátozható, amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.

Alkotmány 9. §

„(1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

Az Alkotmány szerződési szabadságot integráló 9. § (1) bekezdése tehát eleve korlátozható feltételeket tartalmazott. A szerződések tartalmi megváltoztathatósága ugyanis az elv korlátja; a változtathatóság kivételességének viszont az Alkotmányban meghatározott és az AB által ellenőrzött korlátai vannak. A korlátozás „kivételességének” alkotmányos indoka a *rebus sic stantibus* klauzulája. Az 1991-es konkrét ügyben ezt a hitelszerződések mögöttes jogviszonyában a felektől független, külső körülmények olyan lényeges megváltozását jelentette, amely miatt alapvetően megváltoztak a jogviszony tartalmát kitevő jogok és kötelezettségek arányai, az állam számára a kedvezményes lakáskamatok és a piaci hitelkamatok különbözetének szubvencionálása elviselhetetlenné vált. Így a jogszabályokon nyugvó blankettaszerződések feltételeinek részbeni törvényi megváltoztatása az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján is alkotmányosan történt.

Az 1991-ben megalapozott szerződési szabadság és a korlátozására vonatkozó alapjog-korlátozási teszt mind a mai napig visszatér az AB gyakorlatában annak ellenére is, hogy az új Alaptörvény azt nem tartalmazza, és a piacgazdaság tekintetében is eltérően szabályoz, mint a korábbi Alkotmány.²³⁷

²³⁶ Lásd például 61/1993. (XI. 29.) AB határozat.

²³⁷ Lásd például a 3192/2012. (VII. 26.) és 8/2014. (III. 20) AB határozatokat.

A 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat is, amely rámutatott arra, hogy bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, az alkotmánybírószági gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a vállalkozás és a verseny szabadságát tartalmazza. Kifejtette továbbá: „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét.”

Alaptörvény 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.”

Az AB a 8/2014. (III. 20.) AB határozatában értelmezte az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, továbbá a II. cikkét és a B) cikk (1) bekezdését a devizahitelekkel kapcsolatban felmerült problémákra vonatkozóan. Ebben az ügyben sem látott okot arra, hogy a szerződési szabadságra vonatkozó korábbi értelmezésétől eltérjen, a következők miatt: 1. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz olyan megállapítást a gazdasági rendszerről, mint az Alkotmány (piacgazdaság), Magyarország gazdasága piacgazdaság: a vállalkozás szabad, és az állam biztosítja a verseny feltételeit [M) cikk], és mindenkinek joga van a tulajdonhoz [XIII. cikk (1) bekezdés]. 2. Az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét.

Mindebből az is következik, hogy az AB továbbra is alkalmazza – az Alkotmány alapján kialakított – következetes gyakorlatát. Eszerint a) a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcéllok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcéllal; b) önmagában abból a tényből, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom, amely most az Alaptörvény I. cikkében foglalt szabály.

3. A köztársasági elnök alkotmányos jogállása és hatásköre

A köztársasági elnök alkotmányos jogállására és hatáskörének pontosítására irányuló alkotmánybírószági döntések megegyeznek abban, hogy valamenyny absztrakt alkotmányértelmezés terméke. Számos fórum kezdeményezte már a köztársasági elnök hatáskörének konkretizálását, ideértve az államfőt magát, az Országgyűlést vagy a kormány tagjait. Az alkotmányértelmezések a kinevezési és a kitüntetési, illetve a főparancsnoki jogkörrel függtek össze.

Az első alaplöntésben – a 48/1991. (XI. 26.) AB határozatban, amelynek egyik tárgya a kinevezési jogkör terjedelme és tartama volt – a testület kimondta, hogy

„a köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezen kívül csak akkor alkotmányos a kinevezés, illetve a jóváhagyás megtagadása, ha a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.”²³⁸

Alkotmány (1991–2006 között hatályos szöveg²³⁹)

30/A. §

„(1) A köztársasági elnök [...]

h) kinevezi és felmenti – külön törvényben meghatározott szabályok szerint – az államtitkárokat, a köztársasági megbízottakat,

i) külön törvényben meghatározott személy vagy szervek javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit és egyetemi tanárokat; megbízza és felmenti az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a táborkokokat; megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét.”

²³⁸ ABH 1991, 219.

²³⁹ 2006-ban a *h)* pont kikerült az Alkotmányból.

Az AB a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatában továbbfejlesztette az előírt feltétel fogalmát, pontosítva és kiterjesztve ezzel a kinevezést kizáró okok körét. Az AB a következő értelmezést adta a kinevezési jogkörnek.²⁴⁰

Az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarára hivatkozva a köztársasági elnök kizárólag a személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül.

A kinevezést akkor tagadhatja meg, ha

- alapos okkal arra következtet, hogy a személyre tett javaslat teljesítése miatt a kinevezéssel érintett szerv alapfeladatainak ellátására – beleértve a szerv működésével kapcsolatos alapvető jogok intézményes védelmét is – képtelenné válnék;
- a kinevezéstől alapos okkal várható, másként el nem hárítható, azonnal és közvetlenül fenyegető zavar.

Ugyanakkor a köztársasági elnök a felmentést köteles megtagadni, ha a jogszabályi előfeltételek nem teljesültek.

Az AB a kinevezési jogkör korlátai között nevesítette azt, hogy

- a kinevezési jogkör alkotmányos gyakorlásának feltételeit nem lehet kiterjesztően értelmezni;
- a kinevezés megtagadása nem használható fel olyan elvont – a konkrét személyi javaslattól függetlenül is fennálló – veszélyek kiküszöbölésére, amelyek az államszervezet demokratikus működését érintő jogi szabályozás hézagos voltából vagy a jogi garanciák hiányából adódnak;²⁴¹
- az államfő a kinevezés vagy felmentés törvényi előfeltételeinek teljesülésén túlmenő további feltételeket nem támaszthat.

Az államfőnek indokolnia kell a döntését: abból ki kell tűnnie, hogy

- a javaslatot a köztársasági elnök mely jogszabályi feltétel hiánya miatt utasította el;
- melyek azok a tények, amelyekből a köztársasági elnök alapos okkal arra következtetett, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.

²⁴⁰ ABH 1992, 207, 208.

²⁴¹ Az AB kimondta, hogy ezek orvoslására a köztársasági elnöknek az Alkotmányban biztosított más eszközök állnak rendelkezésére.

A kinevezés tartalmi okból való megtagadásának feltételei a felmentésre megfelelően alkalmazandók, vagyis ha a felmentett személy hatáskörét vagy feladatát újabb kinevezési aktus közbejötté nélkül olyan személy gyakorolná, akire nézve fennállnak a kinevezés megtagadásának feltételei, akkor az államfő megtagadhatja a felmentést.²⁴²

A 47/2007. (VII. 3.) AB határozatban a testület kifejtette, hogy a köztársasági elnök lényeges mérlegelési jogkörrel rendelkezik a kitüntetések adományozásának megtagadásáról, ha az ellenkezne Magyarország alkotmányának alapelveivel, mert más értékeket képviselnek, és sértik az alkotmányt.

Alkotmány

30/A. §

„(1) A köztársasági elnök [...]

j) adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetések és engedélyezi viselésüket.”

A köztársasági elnök annak az értelmezését kérte, hogy a kitüntetések adományozásával kapcsolatban milyen szempontok alapján jogosult megvizsgálni a kitüntetendő személyekre tett előterjesztéseket. Hivatkozott arra, hogy – bár jelentős különbség van a kinevezés és a kitüntetés között – az AB a kinevezésekkel kapcsolatban is meghatározott figyelembe veendő szempontokat.

Az AB megállapította, hogy a kitüntetésekkel kapcsolatban a köztársasági elnököt valódi döntési, de nem korlátlan jogkör illeti meg. A j) pontból és az Alkotmányból folyó egyik legfontosabb korlát, hogy az államfői jogkör a törvényben meghatározottak szerinti kitüntetésadományozásra vonatkozik, vagyis előterjesztéshez és a 30/A. § (2) bekezdéséből fakadóan ellenjegyzéshez kötött. Mindebből az is következik, hogy a köztársasági elnök döntési joga nem terjed ki arra, hogy az előterjesztésben meg nem nevezett személynek kitüntetést adományozzon. Ha ez megtörténik, akkor az elmaradt ellenjegyzés gátolja meg az államfőt a hatalmán való túlerjeszkedésen.

A másik korlát abból adódik,²⁴³ hogy a „kitüntetések adományozásának feltételeiről szóló törvények, illetve a kitüntetések alapító egyéb jogszabályok meghatározzák, hogy mely értékeket ismer el a jogalkotó olyannak, amely alapján kitüntetések adományozhatók”. „Ezek az értékek a Magyar

²⁴² ABH 1992, 208.

²⁴³ Az alábbi idézetek forrása: ABH 2007, 620–622.

Köztársaság alkotmányos értékrendjének szerves részét képezik. A kitüntetésre való érdemesség meghatározásakor a legfőbb mérce a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje. Ennek az értékrendnek a kitüntetés-adományozási eljárásban is feltétlenül érvényesülnie kell.” Ebből az alapállásból vezette le az AB azt, hogy a „Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző, attól eltérő értékrend alapján való kitüntetési előterjesztés vagy adományozás – az alkotmányos értékek sérelme következtében – ellentétes az Alkotmánnyal. Mind a kitüntetésre előterjesztést tevőknek, mind a köztársasági elnöknek joga és egyben kötelessége, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjét tiszteletben tartsa, a kitüntetési eljárásban érvényre juttassa, és érvényesülését biztosítsa.” Ebből az következik, hogy köztársasági elnöknek a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző kitüntetési előterjesztésnél joga van arra, hogy a kitüntetés adományozását megtagadja, amely aktus így a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének védelmét szolgálja. Az államfőnek a döntését indokolnia kell.

Mindegyik említett határozat több alkotmánybíró ellenvéleményét is kiváltotta.

A 48/1991 (XI. 26.) AB határozathoz Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre fűzött különvéleményt, amelyben kifejtették, hogy

„minden arra irányuló törekvés, hogy tételesen meghatározzuk azokat az okokat, amelyek fennállása esetén a köztársasági elnök jogszerűen tagadhatja meg a kinevezési okmány aláírását, nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás fogalmi körébe tartozik, s így kívül esik az AB hatáskörén”.²⁴⁴

Véleményük szerint az alkotmányértelmezési indítvány nyomán eldöntésre váró alapkérdés az volt, hogy az Alkotmány által szabályozatlanul hagyott probléma (kinevezési jog tartalma) megoldható-e az alkotmányértelmezés kezei között, vagy az Alkotmány módosítására van-e szükség. Arra jutottak, hogy az Alkotmány szövegéből nem lehetett volna a többségi határozatban elfogadott döntésre jutni.²⁴⁵

Vörös Imre a 36/1992. (VI. 10.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az AB alkotmányértelmezési hatáskörével kapcsolatban megjegyezte:

²⁴⁴ ABH 1991, 240.

²⁴⁵ ABH 1991, 240.

„a jogintézmény természetéből adódóan – a többi hatásköréhez képest – nem rendelkezik határozott, éles körvonalakkal. Ez a vonás az intézményt visszaélésre is alkalmassá, adott esetben a jogalkotói, vagy a politikai felelősségnek az azt terhelőről – alkotmányértelmezés címén – az AB-ra hárítására alkalmassá teszi.”²⁴⁶

Emiatt véleménye szerint az alkotmányértelmezési hatáskört megszorítóan kell értelmezni, és ebben a döntésben az AB túllépte az alkotmányos hatáskörét. Schmidt Péter is a vég nélküli alkotmányértelmezést róta fel, amely szerint kiüresítheti az államfői intézményt.²⁴⁷

2007-ben Kiss László – hasonló elvi alapokból kiindulva – a fentiekhez hasonló véleményt fűzött a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz:

„a Magyar Köztársaságban csak a törvényi szabályozás nyújthat alkotmányjogi szempontból megfelelő megoldást. Azaz: minden arra irányuló törekvés, hogy pontosan meghatározható legyen azoknak az okoknak a köre, amelyek fennállása esetén a köztársasági elnök megtagadhatja adott személy esetében a kitüntetés adományozását, nem az alkotmányértelmezés, hanem a jogalkotás fogalmi körébe tartozik, így kívül esik az AB hatáskörén.”²⁴⁸

Kukorelli István mindezt azzal egészíti ki különvéleményében, hogy a kitüntetés megtagadásának feltétele a határozat szerint nem az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara (amit szövegszerűen tartalmazott az Alkotmány), hanem a kitüntetési jogszabályokban meghatározott „értékek” sérelme, vagyis az alkotmányi szöveggel össze nem kapcsolható szempont. Ezzel véleménye szerint egy érdemi alkotmányos korlátok nélküli politikai döntési jog jön létre, és a j) pontból nem következik az, hogy az államfőnek az alkotmányos jogállásától – államfő, nemzet egységének kifejezője, Magyar Honvédség főparancsnoka [29. § (1) bek.] – függetlenül az „alkotmányos értékrend védelme” is feladata lenne.²⁴⁹

E különvéleményhez csatlakozott Bragyova András és Holló András is. Utóbbi szerint viszont a 29. § (1) bekezdésből és a j) pontból akár következhet is – kivételes esetben – a megtagadás joga. Ugyanakkor utalt arra is,

²⁴⁶ ABH 1992, 225.

²⁴⁷ ABH 1992, 224.

²⁴⁸ ABH 2007, 644.

²⁴⁹ ABH 2007, 647–649.

hogy „az Alkotmány értékrendjének őrzése elsősorban az Alkotmány hiteles értelmezése útján, az Alkotmánybírószági hatáskörök gyakorlásában bontakozik ki a maga teljességében”,²⁵⁰

Párhuzamos indokolást csak a 48/1991. (XI. 26.) AB határozathoz (kinevezés és főparancsnoki jogkör) fűztek; összesen hatan két különvéleményt jegyeztek. Az egyikben az alkotmánybírák²⁵¹ meghatározták az alkotmányértelmezési hatáskör lényegét, amit megismerő és értékelő tevékenységként írtak le: nem állapít meg új szabályt, hanem kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket, figyelembe véve a rendelkezések tartalmát és összefüggéseit. Véleményük szerint az AB értelmezése e kereteken belül maradt.²⁵² A másik párhuzamos indokolásban azt fejtik ki,²⁵³ hogy az alkotmányértelmezésre vonatkozó alkotmánybírószági hatáskörnek a célja az alkotmányos rend zártságának, vagyis annak a biztosítása, hogy egyetlen hatalmi tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal. Ennek pedig a szigorú nyelvtani szabályértelmezés nem felel meg. A közhatalom gyakorlása olyan terület, amelyet nem lehet az azt gyakorlók általi megállapodásra bízni, hanem az AB kötelezettsége a közhatalom határait és gyakorlásának a módját az Alkotmány alapján kifejteni: „ha a törvényhozás a kifejtés alapján meghatározott alkotmánymagyarázattal nem ért egyet, alkotmánymódosítással adhat az Alkotmány érintett szakaszainak más tartalmat, mint amelyet azokból az AB értelmezéssel levezet.”²⁵⁴

Az AB-nek az államfő kinevezési és kitüntetési jogkörére vonatkozó alkotmányértelmezése a gyakorlatban konkretizálódott, amikor a köztársasági elnök az AB határozatot követően megtagadta egy kitüntetés adományozását,²⁵⁵ illetve amikor az AB-döntések lényege bekerült az Alaptörvény szövegébe.

²⁵⁰ ABH 2007, 651.

²⁵¹ Ádám Antal, Herczegh Géza, Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírák párhuzamos véleménye.

²⁵² ABH 1991, 242.

²⁵³ Szabó András, Zlinszky János alkotmánybírák.

²⁵⁴ ABH 1991, 243, 244.

²⁵⁵ Gyurcsány Ferenc kormányfő javasolta, hogy Horn Gyulát tüntessék ki (a Magyar Köztársasági Érdemrend Nagykeresztjének polgári tagozatával). Sólyom László az AB döntését követően ezt megtagadta, mert a kitüntetés adományozását az alkotmányos értékrendbe ütközőnek vélte.

Alaptörvény 9. cikk

„(6) A köztársasági elnök a (4) bekezdés *b)–e)* pontjában foglaltak teljesítését megtagadja, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.

(7) A köztársasági elnök a (4) bekezdés *f)* pontjában foglaltak teljesítését megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.”

A hivatkozott (4) bekezdés *b)–f)* pontjai a következőket tartalmazzák:

„(4) A köztársasági elnök

[...]

b) megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket;

c) kinevezi a minisztereket, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét és az egyetemi tanárokat;

d) megbízza az egyetemek rektorait;

e) kinevezi és előlépteti a tábornokokat;

f) törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését.”

Alkotmányértelmezéssel bontotta ki az AB a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó jogkörét. Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése kimondta, hogy a köztársasági elnök a Magyar Honvédség – korábban fegyveres erők – főparancsnoka. Az értelmezést igénylő kérdés e hatáskör tényleges tartalma volt.

Az AB a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat szerint a fegyveres erők kizárólagos irányítási kompetenciáját az Alkotmány az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a kormány között felosztotta.

„Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. Az alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben, illetve a Hátvérségben viselt rang vagy beosztás. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előljárója.

A főparancsnok irányító hatáskörét az Alkotmány, illetve az Alkotmány felhatalmazása alapján és annak keretében meghozott törvény kimerítően meghatározza; további jogok az Alkotmány 29. § (2) bekezdéséből közvetlenül nem származnak.”²⁵⁶

Alaptörvény 9. cikk

„(2) A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.”

A köztársasági elnök jogköreivel kapcsolatban (is) felmerült az absztrakt alkotmányértelmezés jogrendszerbeli helyének és jellegének kérdése. Az Alkotmány e hatáskört nem nevesítette, és az akkori AB-ről szóló törvény egy mondatban utalt rá: „értelmezi az Alkotmány rendelkezéseit”. E törvényi hatásköri szabály értelmezése és pontosítása már a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban elvezetett addig a megállapításig, hogy az absztrakt alkotmányértelmezésnek – amelyet megszorítóan kell értelmezni – három lényegi feltétele van: jogosulttól kell származnia, az Alkotmány konkrétan megjelölt rendelkezésének az értelmezését kell kérni valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából, az alkotmányjogi problémának közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethetőnek kell lennie az Alkotmányból. Ha ugyanis e jogkört az AB kiterjesztően értelmezné, akkor az ahhoz vezetne, hogy az AB magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét, amivel az államszervezeti elvekkel ellentétes alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki. A 36/1992. (VI. 10.) AB határozatban pontosította az elvontság/absztraktság kitételét: „az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá; megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasza kell törekedni; mindig az Alkotmányból kell levezetni a megállapításokat, azok nem épülhetnek kizárólag a korábbi értelmező határozatokra (bár ezeket figyelembe kell venni).”²⁵⁷

Az AB értelmezése nem vezetett különösebb jogalkotási aktushoz, de az alkotmányértelmezésre vonatkozó hatáskörét az AB törekedett a már meghatározottak keretein belül végezni.²⁵⁸ A jogalkotó viszont az új AB-ről

²⁵⁶ ABH 1991, 218.

²⁵⁷ ABH 1992, 211.

²⁵⁸ Legutóbb például a 17/2013. (VI. 26.) AB határozat hivatkozott az 1990-es alapdöntésre.

szóló törvény²⁵⁹ megalkotásakor (2011) az AB gyakorlatát beemelte a törvényszövegbe:

Abtv. 38. §

„(1) Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az AB az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”

²⁵⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

[Vákát oldal]

4. A környezethez való jog

Az Alkotmány a 18. §-ában nevesítette az egészséges környezethez való jogot, amelyet az AB a 70/D. szakasszal együtt értelmezett.

Alkotmány 18. §

„A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

70/D. §

„(1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

Az AB alkotmányértelmezése során az úgynevezett „status quo” vagy a „visszalépés tilalmáról” szóló döntésében – 28/1994. (V. 20.) AB határozat – arra a következtetésre jutott, hogy

„az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”²⁶⁰

Ebben a döntésben vezette be az AB azt a megfogalmazást, hogy a környezethez való jog nem alanyi jog, de nem is csupán államcél vagy állami feladat,²⁶¹ hanem a „környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban

²⁶⁰ ABH 1994, 137.

²⁶¹ ABH 1994, 137.

önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.”²⁶²

Az AB meghatározásában „az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti”.²⁶³

A különvéleményükben Ádám Antal és Tersztyánszky Ödön kifejtik, hogy a 18. §-ból nem vezethető le a Magyar Köztársaságnak az a kötelessége, hogy „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen”, az csak állami feladatot határoz meg.²⁶⁴

Az alkotmánybíróági határozatot követően fogadta el az Országgyűlés a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvényt. Ennek preambuluma szerint a jogalkotót a környezethez való alkotmányos alapjog maradéktalan biztosítása, az állam ezzel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeinek teljesítése és a természetvédelem jogszabályokkal biztosított eredeti szintje helyreállításának célja vezérelte.

Az AB az alaphatározatában deklarált egészséges környezethez való jogot később kiterjesztette az épített környezet védelmére is. A gázelosztó vezeték létesítésére vonatkozó előírásokat vizsgáló 27/1995. (V. 15.) AB határozatban az AB kimondta: a környezethez való jogból következik, hogy „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető”. Utalt arra is, hogy „pusztán az építő vagy építtető gazdasági érdeke például nem elég indok ahhoz, hogy a hatóság eltérést engedélyezzen a biztonsági övezet jogszabályban rögzített terjedelmétől, továbbá a jogszabályban előírt tilalmak és korlátozások alól”.²⁶⁵

A 14/1998. (V. 8.) AB határozat a területfejlesztési törvény alkalmazásánál alkotmányos követelményként kimondta, hogy „a területrendezés körében egyfelől a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre”. Utalt az AB arra, hogy a területfejlesztési törvény „ágazati koncepciókkal összhangban történő” szövegrésze „nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi

²⁶² ABH 1994, 138. Mind az állami kötelezettsége, mind az intézményvédelemre vonatkozó megállapítását korábbi határozatokra alapozta. 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533, 535.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 303.

²⁶³ ABH 1994, 139.

²⁶⁴ ABH 1994, 145, 146.

²⁶⁵ ABH 1995, 129, 134.

érdekekkel szemben”.²⁶⁶ Az AB szerint ugyanis a területfejlesztési törvény vizsgált rendelkezése „magában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben.”²⁶⁷

Mindazonáltal e döntés lényegét azóta is alkalmazzák a joggyakorlatban, és még az új Alaptörvénybe is belefoglalták.

XX. cikk

„(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

XXI. cikk

„(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

38. cikk

„(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

P) cikk

„(1) 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.”

²⁶⁶ ABH 1998, 126.

²⁶⁷ ABH 1998, 126, 130.

Nemzeti Hitvallás

„Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az AB a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében meg egyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az AB korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.²⁶⁸ Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot figyelembe véve az AB felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.²⁶⁹ A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban az AB mindezt így pontosította: „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az AB környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az AB feladata.”²⁷⁰ Az AB a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a P) cikk (1) bekezdése nem megfelelő figyelembevétele miatt: az Országgyűlés a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt céloknak megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat nem alakította ki. Így nem tett eleget az Alaptörvény P) cikkéből fakadó, a környezeti és természeti erőforrások védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettségének.

²⁶⁸ Indokolás [46].

²⁶⁹ Indokolás [32].

²⁷⁰ Indokolás [91].

5. A népszavazás és az alkotmánymódosítás

Az Alkotmány 1997-ig nem tartalmazott semmiféle rendelkezést a képviseleti és közvetlen demokrácia kapcsolatára vonatkozóan, és érdemben nem rendelkezett az országos népszavazásról sem. Csupán azt szabályozta, hogy azt a parlament rendeli el, és hogy törvényben kell a részletesebb szabályokat megalkotni.

Alkotmány 19. §

„(5) Országos népszavazást az Országgyűlés rendelhet el. A népszavazásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Emiatt az Országgyűlés egyik bizottsága alkotmányértelmezést kért abban a kérdésben, hogy népszavazással felosztható-e az Országgyűlés, illetve hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság követelményéből, valamint az AB-nek a parlamentáris demokráciáról korábban kifejtett álláspontjából származnak-e az akkori népszavazási törvényben meghatározott eseteken kívüli népszavazással el nem dönthető tárgykörök.

A 2/1993. (I. 22.) AB határozatban az AB az alkotmányértelmezés eredményeként kimondta, hogy a

„Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.”²⁷¹

Megállapította azt is, hogy a parlament nem osztható fel népszavazással.

²⁷¹ ABH 1993, 33.

A komplementer jelleget a jogállamiság elvéből (2. §) és a népszavazásra vonatkozó alkotmányi szabályokból vezette le, amelyek a parlamentnek adnak lehetőséget arra, hogy meghatározza a népszavazás kereteit. A fel nem oszlathatóságot azokra az alkotmányi szabályokra alapozta, amelyek az Országgyűlés megbízatásának idő előtti megszűnése eseteit sorolják fel, vagyis a képviselői mandátumra vonatkozó szabályokat.²⁷² Az AB szerint az Országgyűlés népszavazás általi feloszlata új – az Alkotmányban nem ismert – megszűnési ok lenne, ami burkolt alkotmánymódosítást eredményezne. Az Alkotmány módosítása pedig csak az Alkotmányban meghatározott rendben – vagyis az Országgyűlés által²⁷³ – történhet meg.²⁷⁴

Alkotmány 24. §

„(3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

Az AB véleménye szerint nincs kizárva az, hogy akár az AB, akár az Országgyűlés alkotmányértelmezés eredményeként addig nem nevesített kizáró okokat vezessen le.

A testület azt is rögzítette, hogy a népszavazásról szóló 1989-es törvényt az Alkotmány szabályaival harmonizálni kellene, amire időt hagyott, de azzal a parlament – elég hosszú ideig, 1998-ig – nem élt.

Az 1997-es formális alkotmánymódosítás a 28/A. §-t és a 28/B. §-t illesztette be az Alkotmányba, ami majdnem a teljes korábbi AB-álláspont megjelenítése volt.

28/B. §

„(1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

28/C. §

„(1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

²⁷² Alkotmány 28. § (2) és (3) bekezdés, 20/A. §, 20. §. (2) bekezdés.

²⁷³ Alkotmány 24. § (3) bekezdés.

²⁷⁴ ABH 1993, 37, 38.

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,

c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

h) a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,

i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,

j) a közkegyelem gyakorlásáról.

(6) Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

A népszavazás általi alkotmánymódosítás ugyanakkor nem került be a kizárt tárgykörök közé.

Az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban az AB az új alkotmányi rendelkezések alkotmányértelmezését végezte el, és újra megállapította az alkotmányellenes mulasztást az új népszavazási törvény hiányában. Az AB rögzítette, hogy

„az Alkotmány 28/C. §-ának (2), illetőleg (4) bekezdésében szabályozott népszavazás közötti viszonyt az határozza meg, hogy az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése

szerinti – kötelezően elrendelendő – népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll. A kötelezően elrendelendő népszavazást tehát elsőbbség illeti meg a 28/C. § (4) bekezdésében meghatározott, a népképviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben.

A legalább 200 000 választópolgárnak a kötelezően elrendelendő népszavazásra irányuló kezdeményezését a [fentebb] meghatározott elsőbbség a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben közvetlenül az Alkotmány alapján az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elnökéhez történő benyújtásától illeti meg. Ettől kezdve minden, az aláírásgyűjtés ideje alatt ugyanabban a tárgyban benyújtott, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazási kezdeményezésre vonatkozó döntést függőben kell tartani, illetve azok végrehajtását az aláírások hitelesítéséig fel kell függeszteni. Ha a hitelesítés eredménye alapján a népszavazást el kell rendelni, ez a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazást kizárja. Az aláírásgyűjtés tartamára az elsőbbséget a kötelező népszavazásra irányuló kezdeményezés számára a népszavazásról szóló törvénynek biztosítania kell úgy, hogy egyben az aláírásgyűjtés kezdő időpontját, időtartamát és az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott tartalmi és formai követelményeket megfelelő eljárási garanciákkal együtt szabályozza.

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára. A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az AB-hoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.”

A 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban – hivatkozva az alaphatározatban mondottakra – az AB újra megállapítja: alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben történhet, és az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Ehhez hozzátette, hogy az „Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető”. A konkrét ügyben az OVB hitelesítette a népszavazási kérdést, de az AB az OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította. A kérdés ez volt:

„Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon a választópolgárok válasszák meg?”

Az Alkotmány azonban kifejezetten tartalmazta az államfő parlament általi megválasztását.

Hasonló történt az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat által vizsgált ügyben. Az AB megsemmisítette az OVB hitelesítő határozatát,²⁷⁵ és azt új eljárásra utasította, mert véleménye szerint érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése kiüresedne, mivel e kötelezettséget az esetleges változás közvetlenül érintené. A kérdésben szereplő „békeidő” pedig olyan új kategória, ami tartalmilag is érintené az Alkotmány szövegét.²⁷⁶

Az MSZP által 2001-ben népszavazásra felteendő kérdés ez volt: „Akarja-e Ön, hogy békeidőben a sorkatonai szolgálat megszűnjön, és azt önkéntes hivatásos haderő váltsa fel?”

Alkotmány 70/H. §

„(2) Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek.”

A határozathoz a tizenegy alkotmánybíró közül öten is fűztek különvéleményt. Bihari Mihály szerint a „törvényhozó az Alkotmány rendelkezéseinek a módosítása nélkül eltekinthet a sorkatonai szolgálati kötelezettség elrendelésétől. Az ezt tartalmazó népszavazási kezdeményezés tehát semmiképpen sem irányul az Alkotmány módosítására.”²⁷⁷ Holló András,²⁷⁸ Kiss László²⁷⁹ és Kukorelli István²⁸⁰ is hasonlóképpen érvelt, és szerintük ebben az ügyben az AB a kérdéssel érintett norma tartalmát értelmezve mondta ki, hogy a kérdés alkotmánymódosításra irányul, így túllépett a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat tartalmán. Ezt Holló András szerint nem tehette volna meg, ha figyelemmel van a pozitív alkotmányi szövegre és a népszavazáshoz való politikai alapjog legteljesebb érvényesülési lehetőségére, illetve ha nem a kérdés egyfajta értelmezését vette volna alapul. Figyelmeztetett arra a veszélyre,

²⁷⁵ Az Országos Választási Bizottság 7/2001. (VIII. 21.) OVB határozata.

²⁷⁶ Az OVB a határozat alapján az új eljárásban a hitelesítést megtagadta. Az Országos Választási Bizottság 12/2001. (XII. 11.) OVB határozata.

²⁷⁷ ABH 2001, 373.

²⁷⁸ ABH 2001, 376.

²⁷⁹ ABH 2001, 378. Kiss László különvéleményéhez Czucz Ottó csatlakozott. ABH 2001, 378.

²⁸⁰ ABH 2001, 383.

hogy ilyen alkotmánybíróági gyakorlattal a népszavazáshoz való jog olyan alkotmánybíróági ellenőrzés alá kerül, ami már nem összeegyeztethető a népszuverenitás közvetlen gyakorlásának céljával.²⁸¹

Az Alkotmány 70/H. §-a 2004-ben azonban – az MSZP–SZDSZ-kormány alatt végrehajtott haderőreform következtében²⁸² – módosult: a (2) bekezdés szövege megváltozott, és új (3) és (4) bekezdést kapott:

„(2) Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár férfiakat – törvényben meghatározottak szerint – hadkötelezettség terheli. Akinek lelkiismereti meggyőződése a katonai szolgálat teljesítésével összeegyeztethetetlen, polgári szolgálatot teljesít.

(3) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára törvény polgári védelmi kötelezettséget és rendkívüli állapot idejére honvédelmi munkakötelezettséget írhat elő.

(4) A természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhetők.”

Az Alaptörvény az 1997. évi módosításnál is tovább ment tartalmilag: inkorporálta az AB a képviseleti és közvetlen demokrácia kapcsolatára vonatkozó értelmezését. Az Alaptörvény nemcsak az AB által kategorizált kizárt témákat is befogadta, hanem az AB nyomán megtiltotta az alkotmánymódosításra irányuló népszavazásokat is.

Alaptörvény

B) cikk

„(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

²⁸¹ ABH 2001, 375.

²⁸² A hidegháború lezárultával, majd Magyarország NATO-csatlakozásával alapvetően megváltozott az ország biztonságpolitikai helyzete. Ehhez az új helyzethez nyilvánvalóan alkalmazkodnia kellett a magyar fegyveres erőnek is, hiszen másfajta kihívásokkal kell a jövőben szembenézniük. A haderőreform keretében már hosszú évek óta stratégiai célkitűzés az önkéntesség elvére épülő, professzionális haderő megteremtése, ami viszont szükségessé teszi a honvédelmi kötelezettségek rendszerének felülvizsgálatát. 2004. évi CIV. törvény indokolása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

- (2) Magyarország államformája köztársaság.
- (3) A közhatalom forrása a nép.
- (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

8. cikk

„(1) Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy száz-ezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(2) Országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

(3) Nem lehet országos népszavazást tartani

- a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
- b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;
- c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról;
- d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;
- e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
- f) az Országgyűlés feloszlásáról;
- g) képviselő-testület feloszlásáról;
- h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
- i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről;
- j) közkegyelem gyakorlásáról.

(4) Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

Érdekességképpen megjegyzendő, hogy a honvédelmi kötelezettség a lényegét tekintve nem változott, az alkotmányi szabályozási tartalom kibővült:

Alaptörvény XXXI. cikk

„(1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.

(2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.

(3) Rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

(4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő.

(5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.

(6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.”

6. Az arányosság elve

Az 1989. évi módosítással az Alkotmány szövege az alapjog korlátozásánál a szükségességet követelte meg.

Alkotmány 8. §

„(3) Alapvető jog gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított olyan korlátozásnak vethető alá, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölc vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges.”

Az 1990. évi széles körű alkotmánymódosítás eredményeképp bevezették az Alkotmány szövegébe az általános korlátozási klauzulát, amely a korlátozás legfelső határát az alkotmányos alapjog lényegében jelölte ki. A tényleges, anyagi korlát tehát az alapjog esszenciális tartalma.

Alkotmány 8. §

„(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

Az AB működésének kezdete óta vizsgálta az alapjogot korlátozó jogi normákat. A vizsgálat alapja az arányosság elve is lett, és ennek meglétére alapozták az alapjog-korlátozó normák alkotmányosságát. Az arányossági tesztrel kapcsolatban a mérföldkővet a 30/1992. (V. 26.) AB határozat jelenti, amely a szólásszabadsággal kapcsolatban született meg.²⁸³

„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem

²⁸³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

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. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

Az így kialakított szükségességi és arányossági teszt – pontosabban a fenti részlet – számos későbbi határozatban megjelenik, majd része lett az Alaptörvénynek is. Az I. cikk (3) bekezdése a korábbi gyakorlathoz hasonlóan, a korlátozás felső mértékét az alapjog magjának a sérthetetlenségében látja, illetve kifejezetten tartalmazza az AB arányossági-szükségességi tesztjét.

Alaptörvény 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.”

7. Az emberi méltósághoz való jog és részaspektusai

Az AB az Alkotmány 54. § (1) bekezdését értelmező 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában az emberi méltósághoz való jogot azonosként kezelte az úgynevezett „általános személyiségi joggal”, amelyet az Alkotmány szövege nem tartalmazott. Az AB legelőször a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban fejtette ki, hogy

„[a]z AB döntése az emberi méltósághoz való jog értelmezésén alapul. Ezt a jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az alapvető jogok és kötelességek című fejezet élén, minden ember veleszületett jogaként deklarálja. Az AB az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezési szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az AB, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”

A konkrét ügyben az AB megállapította: alkotmányellenes az olyan szabályozás, amely megengedi, hogy a szakszervezet a munkaviszonyt érintő kérdésekben a dolgozó érdekében – nevében és helyette – külön meghatalmazás nélkül is eljárhat.

Az AB az általános személyiségi jogból új alapjogokat vezetett le (az önrendelkezési vagy rendelkezési jogot), illetve az általános személyiségi jogot további részelemeire bontotta. Ezzel a személyiség alkotmányjogilag releváns formáit nevesítette, amelyeket részben a modern alkotmányok rendelkezéseiből, a nemzetközi jogirodalomból, az európai alkotmánybíróságok gyakorlatából emelt ki és épített be a gyakorlatába. Ilyenként munkálta ki

a magánélet szabadságához való jog tartalmát,²⁸⁴ és a személyiségi jog releváns megnyilvánulásából, aspektusaiból konkrét egyedi jogokat olvasztott ki: az önazonossághoz (személyi integritáshoz), az önrendelkezéshez való jogból a vérségi származás kiderítésének a jogát,²⁸⁵ a házasságkötés szabadságának jogát,²⁸⁶ a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogát,²⁸⁷ a pernyertességből folyó rendelkezési jogot.²⁸⁸ Az általános cselekvési szabadságból a sportolók versenyzéshez való jogát²⁸⁹ és a jogügyletek létrehozása szabadságának, illetve a művészeti alkotáshoz való hozzáférhetőség jogát²⁹⁰ vezette le.²⁹¹

7.1. A méltóság

Az AB a 23/1990. (IX. 31.) AB határozattal eltörölte a halálbüntetést. A döntésében megállapította, hogy

„Magyarországon az élethez és az emberi méltósághoz való jog – állampolgárságra tekintet nélkül – minden embernek veleszületett, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető joga. A magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsőrendű kötelessége, hogy tiszteletben tartsa és védje. Az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése azt állapítja meg, hogy az élettől és az emberi méltóságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani. E tilalom megfogalmazása egyben megengedte az élettől és az emberi méltóságtól történő nem önkényes megfosztást. A halálbüntetés törvényi megengedése alkotmányosságának megítélésénél azonban az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése az irányadó. [...] Az AB úgy ítélte meg, hogy a Btk.-nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való jog tartalmát, és a személyiségi jog releváns megnyilvánulásából, aspektusaiból konkrét egyedi jogokat olvasztott ki: az önazonossághoz (személyi integritáshoz), az önrendelkezéshez való jogból a vérségi származás kiderítésének a jogát,²⁸⁵ a házasságkötés szabadságának jogát,²⁸⁶ a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogát,²⁸⁷ a pernyertességből folyó rendelkezési jogot.²⁸⁸ Az általános cselekvési szabadságból a sportolók versenyzéshez való jogát²⁸⁹ és a jogügyletek létrehozása szabadságának, illetve a művészeti alkotáshoz való hozzáférhetőség jogát²⁹⁰ vezette le.²⁹¹

²⁸⁴ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat.

²⁸⁵ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272.

²⁸⁶ 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.

²⁸⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29.

²⁸⁸ 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71.

²⁸⁹ 27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1990, 187.

²⁹⁰ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107.

²⁹¹ Összegezte: 58/2001. (XII. 7.) AB határozat.

tósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg.”

Ezeket a jogokat egymástól nem lehet elválasztani, csakis együtt értelmezhetők mint a jogrendszer alapjául szolgáló sérthetetlen esszencia. Ez az egyedülálló értelmezés népszerűvé vált az AB gyakorlatában, gyakran alkalmazták a hasonlóan ellentmondásos ügyekben, és az Alaptörvény is tükrözi az AB álláspontját. Az Alaptörvény a II. cikkében kijelenti, hogy

„[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

Ebben az értelemben az emberi méltósághoz való jog lett a magyar jogrendszer alapja és minden jog gyökere. Jelenleg hasonlóan értelmezik a méltósághoz való jogot (az élethez való joggal egyetemben) mint a 90-es években, sőt az abortuszhatározatban kialakított objektív intézményvédelmi kötelezettség is fellelhető a II. cikk utolsó fordulatában. Az AB a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában megállapította, hogy

„[a]z állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.”

7.2. A vérségi származás kiderítésének joga

Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban

„[a]z AB álláspontja szerint az »általános személyiségi jog« részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is. Az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog pedig azt is magában foglalja, hogy mindenkinek a legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni, vérségi jogállását kétségre vonni vagy felkutatni, illetőleg az, hogy vérségi származását – a vérségi

kapcsolatban közvetlenül érintettek körén kívül – senki ne tegye vitássá. Ennek a jognak az elvonása a mások által lefolytatott korábbi perléssel, amelynek eredménye kétségbevonhatatlan és felülvizsgálhatatlan, a gyermek identitásához való jogát sérti és ez egyben az alkotmányosan védett általános személyiségi jog megsértésével jár.”

„A nemzetközi jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy a törvény által meghatározott és megfelelő törvényi garanciákkal védett esetekben a vérségi származás kiderítésére – törvényes képviselő útján – már a gyermek kiskorúsága idején is lehetőség van.”

Az AB ezért a konkrét esetben megállapította, „hogy a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes”.

Az AB tehát kimondja, hogy a vérségi származás kiderítéséhez való joga alapjog. A jogalkotó 1997-ben módosította a Csjt.-t, és korlátozott körben lehetővé tette a származás megismerését.

Csjt. 1997-es – új eredeti – állapot

53/A. § „(1) Az örökbefogadott tájékoztatást kérhet a gyámhivataltól vér szerinti szülőjének adatairól. Erről az örökbefogadási eljárás során a feleket tájékoztatni kell.

(2) A tájékoztatás megadásához a vér szerinti szülő meghallgatása, továbbá, ha az örökbefogadott még kiskorú, az örökbefogadó vagy más törvényes képviselő meghallgatása is szükséges.

(3) Nincs szükség sem a vér szerinti szülő, sem az örökbefogadó vagy más törvényes képviselő meghallgatására, ha cselekvőképtelen, ismeretlen helyen távol van, vagy meghallgatása elháríthatatlan akadályba ütközik.

(4) A vér szerinti szülő adatairól való tájékoztatást az előző rendelkezésekben meghatározott feltételek esetén sem lehet engedélyezni, ha a kiskorú örökbefogadott érdekeivel ellentétben áll, különösen, ha...”

Az AB határozattal szemben ekkor még a jogalkotó a vér szerinti szülő javára alakította a jogi szabályozást: a vér szerinti szülő dönthetett arról, hogy a gyermeke megismerhesse-e, vagy sem. Ez változott meg 2012-ben, amikor a jogalkotó bővítette a megismerési jog tartalmát,²⁹² és a Csjt.-ben a száрма-

²⁹² 2012. évi LXXXV. törvény indokolása egyes családjogi és cégjogi eljárások egyszerűsítéséről.

zás megismerése külön fejezetet kapott: 3/A. A származás megismeréséhez fűződő jog. A Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez²⁹³ így összegezi a 2013-ban bevezetett változást:

„[a] 4:135. § (1) bekezdése értelmében az örökbefogadás tényéről a gyermek korhoz nem kötött, míg vér szerinti szülőjének adatairól tizennegyedik élet-
ének betöltésétől juthat – utóbbi esetben törvényes képviselőjének hozzá-
járulása nélkül – információhoz. Ennek lehetőségéről már az örökbefogadási
eljárás során tájékoztatni kell a feleket, így a vér szerinti szülőket is. A kérdés
kapcsán a gyermek és a vér szerinti szülő alapvető érdekei ütköznek össze:
a gyermek származás megállapításához fűződő joga áll szemben a vér sze-
rinti szülő személyes adatai tiszteltetéséhez tartozó jogával. A Ptk. ezt
az érdekkonfliktust úgy oldja fel, hogy a vér szerinti szülő személyes adatai
gyermekével csak kifejezett hozzájárulása esetén közölhetők. [...] Az érdekek
közötti egyensúlyozást mutatják azok a szabályok is, amelyek kitérnek arra,
hogy mikor nem közölhetők az örökbe fogadott gyermekkel a vér szerinti
szülő, illetve a testvér természetes személyazonosító adatai. Ha a vér szerinti
rokoni körbe tartozó fenti személyeket nem lehetett meghallgatni vagy nem
járultak hozzá az adatok közléséhez, akkor ezeket a szempontokat nem írják
felül a gyermek érdekei.”²⁹⁴

7.3. A perbeli cselekmények

Az 1/1994. (I. 7.) AB határozat utalt a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban meg-
fogalmazottakra, és rámutatott arra, hogy az

„emberi méltósághoz való jog tehát magában foglalja az önrendelkezés szabad-
ságához való alkotmányos alapjogot, amelynek korlátozása kizárólag az Alkot-
mány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés keretei között történhet meg. [...] Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az álta-
lános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás,

²⁹³ VÉKÁS–GÁRDOS 2014.

²⁹⁴ Jogtár online adatbázis, Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez, 4:135. §.

a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e vagy attól tartózkodik. Az általános ügyészi keresetindítási jog, amelynek alapján az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből a fél helyett keresetet indíthat, sérti az egyén önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját, tehát az Alkotmány 54. § (1) bekezdését és ezért is alkotmányellenes. Az általános felhatalmazás alapján ugyanis egyáltalában nem zárható ki, hogy az ügyész bármely ügyben az egyén kifejezett akarata ellenére is éljen keresetindítási jogával. [...] Az ügyész általános keresetindítási joga éppen ezért – még ha az fontos állami vagy társadalmi érdekből történik is – e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szervek részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen.”

Az AB e döntése után a jogalkotó 1995-ben²⁹⁵ hatályon kívül helyezte *Az ügyész jogai a polgári perben* címet viselő 2/A. §-t, és az ügyész vonatkozó feladatát *A per megindítása és a bíróság feladata* címet viselő 2. § (2)–(6) bekezdéseiben szabályozta. Ezzel az elhelyezéssel a törvényhozó hangsúlyozni kívánta, hogy a polgári perben az ügyész szerepe nem kiemelt jelentőségű. 1999-ben²⁹⁶ az ügyészre vonatkozó szabályokat *Az ügyész feladatai a polgári perben* címmel a módosított I. fejezet 9. §-ában helyezte el.

Az 1995-ös módosítás előtt:

Az ügyész jogai a polgári perben

2/A. § „(1) Az ügyész keresetet indíthat fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetőleg ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes, valamint a per bármely szakaszában felléphet a törvényesség érdekében. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szerv érvényesíthet.”

²⁹⁵ 1995. évi LX. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról.

²⁹⁶ 1999. évi CX. törvény az országos ítéltábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról.

Az 1995-ös módosítást követő szöveg:

2. § „(2) Az ügyész keresetet indíthat, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.”

Az 1999-es módosítást követő szöveg szerint:

9. § „(1) Az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett keresetet indíthat, ha a jogosult jogainak védelmére bármely okból nem képes. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.”

Az új Pp.-ben hasonlóképpen szerepel ez a jog:

59. § [Az ügyész általános perindítási, fellépési joga]

„(1) Az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett pert indíthat, ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes.

(2) Nem indíthat az ügyész pert olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.”

7.4. Az egészségügyi önrendelkezés

7.4.1. Az egészségügyi ellátások visszautasításáról

Az AB mind a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban, mind a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatban felhívta a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban foglaltakat, és az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságok korlátozhatóságáról kialakított gyakorlatára alapozva állapította meg 2003-ban, hogy a passzív eutanázia levezethető az emberi méltósághoz való jogból, míg annak aktív formája nem. Az egészségügyi törvény szabályait tehát a vizsgálat nem érintette, mivel nem állapítottak meg alkotmányellenességet. A különvéleményt jegyző alkotmánybírák közül voltak, akik túl szigorúnak ítélték a passzív eutanáziát övező eljárási szabályokat, mivel azok szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogát,

az életfenntartó kezelés visszautasítását.²⁹⁷ 2014-ben pedig megsemmisítette azt a rendelkezést az Eütv. 22. §-ából, amely aránytalan korlátok közé szorította a visszautasításra irányuló nyilatkozat visszavonását.

A 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban az AB megismételte, hogy már korábban

„arra az álláspontra helyezkedett, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan. [...] Ezért anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványai (mint például az önrendelkezéshez és a személy testi integritásához való jogok) az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint bármely más alapjoghhoz hasonlóan korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 383.]”

„A gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végig élni, a beteg önrendelkezési jogának része, így vonatkoznak rá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének rendelkezései. A saját haláláról való döntés ugyanis mindenkit megillet, függetlenül attól, hogy egészséges vagy beteg, és ha beteg, betegsége az orvostudomány szerint gyógyítható-e, vagy nem.”

Az ilyen beteg „életét akár fájdalmainak, szenvedésének megrövidítése érdekében, akár más megfontolásból nem kívánja végig élni, ezért visszautasítja az életben tartásához feltétlenül szükséges orvosi beavatkozást, önrendelkezési jogának olyan része, melynek gyakorlását a törvény más alapjog védelméhez elkerülhetetlenül szükséges mértékben korlátozhatja ugyan, de nem vonhatja el. Alkotmányossági megítélés tárgya legfeljebb ezen önrendelkezési jog korlátozásának indokoltsága lehet, például az, hogy a törvény e lehetőséget a várandós anyáknak nem biztosítja, illetőleg hogy a jog gyakorlását bizonyos eljárási követelmények teljesítésétől teszi függővé. Másrészt az, hogy a gyógyíthatatlan betegnek az a kívánsága, hogy életének nem pusztán az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasításával, hanem az orvos tevőleges segítségével vessen véget, alkotmányossági megítélés szempontjából már nem tekinthető az életével, illetőleg halálával kapcsolatos rendelkezési joga olyan részének, melyet a törvény más alapjog védelme érdekében akár teljes egészében is ne vonhatna el. Ebben az esetben ugyanis más személy: a beteg orvosa is cselekvő

²⁹⁷ Holló András különvéleménye, amelyhez Kukorelli István csatlakozott. Bihari Mihály is hasonló véleményen volt azzal, hogy ő csak különvéleményt, míg az elsőként említett alkotmánybírók párhuzamos indokolást és különvéleményt egyszerre csatoltak.

részesévé válik annak a folyamatnak, melynek során a beteg az élete befejezésének a méltóságával összeegyeztethető módját választja. Az orvos szerepe nem csak a beteg elhatározásának a teljesítésében áll; a kezelőorvos szükségképpen közreműködik, gyakran meghatározó módon, már a beteg döntésének kialakításában is, annak folytán, hogy felvilágosítást ad részére betegségének természetéről, várható lefolyásáról, életkilátásairól, a betegséggel járó fájdalom, vagy szenvedés enyhítésének lehetőségéről.”

„A gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltósághoz való jogával összhangban történő befejezésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseknek akár a halálbüntetésnél, akár a terhesség művi megszakításánál vizsgálendő alkotmányossági kérdésekhez képest az a megkülönböztető jegye, hogy az emberi méltósághoz való jog nem az élethez való joggal elválaszthatatlan egységben jelentkezik, hanem fordítva: az egyik érvényesülésével együtt járhat a másik háttérbe szorulása. Ezért pusztán a méltósághoz való joggal egységben jelentkező élethez való jognak az AB korábbi határozataiban kifejtettek szerinti korlátozhatatlanságára hivatkozással nem állítható megalapozottan, hogy a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltóságával összeegyeztethető befejezésére vonatkozó önrendelkezési joga is korlátozhatatlan.”

Az ekkor hatályban volt Eütv. 20. §-a kimondta:

Az ellátás visszautasításának joga

20. §. (1) A cselekvőképes beteget – a (2)–(3) bekezdésekben foglaltakra tekintettel, illetőleg a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével – megilleti az ellátás visszautasításának joga, kivéve, ha annak elmaradása mások életét vagy testi épségét veszélyeztetné.

(2) A beteg minden olyan ellátást, amelynek elmaradása esetén egészségi állapotában várhatóan súlyos vagy maradandó károsodás következne be, csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében utasíthat vissza. Ez utóbbi esetben a visszautasítást az egészségügyi dokumentációban rögzíteni kell, amelyet a tanúk aláírásukkal hitelesítenek.

(3) A betegség természetes lefolyását lehetővé téve az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására csak abban az esetben van lehetőség, ha a beteg olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítása a (2) bekezdés szerinti alaki előírások betartásával történhet.

(4) A (3) bekezdés szerinti visszautasítás csak akkor érvényes, ha egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy a (3) bekezdés szerinti feltételek fennállnak, továbbá a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon – két tanú előtt – ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. Amennyiben a beteg nem járul hozzá az orvosi bizottság vizsgálatához, a kezelés visszautasítására vonatkozó nyilatkozata nem vehető figyelembe.

(5) A (4) bekezdés szerinti bizottság tagjai a beteg kezelőorvosa, egy – a beteg gyógykezelésében részt nem vevő –, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos.

(6) A beteg nem utasíthatja vissza az életfenntartó vagy életmentő beavatkozást, ha várandós és előre láthatóan képes a gyermek kihordására.

(7) A (2)–(3) bekezdések szerinti visszautasítás esetén meg kell kísérelni a beteg döntése hátterében lévő okok – személyes beszélgetés alapján történő – feltárását és a döntés megváltoztatását. Ennek során a 13. § szerinti tájékoztatáson túl ismételten tájékoztatni kell a beavatkozás elmaradásának következményeiről.

(8) A beteg a visszautasításra vonatkozó nyilatkozatát bármikor, alaki kötöttség nélkül visszavonhatja.”

A 24/2014. (VII. 22.) AB határozat megállapította, hogy

„mivel kizárólag cselekvőképese személy tehet Eütv. 22. § szerinti nyilatkozatot – a közokirati forma megkövetelése, valamint az Eütv. 20. § (4) bekezdés szerinti bizottsági vizsgálat elegendő feltétel, és ekként arányos alapjog-korlátozás, a pszichiáteri szakvélemény azon túli megkövetelése sérti az emberi méltóságot, így az Alaptörvény II. cikkét is – figyelembe véve különösen azt is, hogy a nyilatkozat kizárólag egy jövőben esetleg bekövetkező, bizonytalan állapot (a beteg cselekvőképtelensége) esetén hatályosul.”²⁹⁸

Emiatt az AB kimondta, hogy „az Eütv. 22. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: »Az (1)–(2) bekezdés szerinti nyilatkozatot a beteg bármikor – cselekvőképességére, illetve alaki kötöttségre tekintet nélkül – visszavonhatja.« Az Eütv. 22. § (3) bekezdése szerint a »nyilatkozat abban az esetben érvényes, ha pszichiáter szakorvos – egy hónapnál nem régebbi – szakvéleményben igazolja, hogy a személy döntését annak

²⁹⁸ [162].

lehetséges következményei tudatában hozta meg. A [...] kétévente meg kell újítani, és azt [...]« szövegrésze e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát.”

A hatályos Eütv. tartalmilag a fentiekből fakadó szabályokat tartalmaz az ellátás visszautasítására (eutanázia) vonatkozóan.

7.4.2. Művi meddővé tétel

A 43/2005. (XI. 14.) AB határozatban az AB pro futuro hatállyal megsemmisítette az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 187. § (2) bekezdését, amely így rendelkezett:

„(2) Családtervezési célból a művi meddővé tétel 35. életévét betöltött vagy három vér szerinti gyermekkel rendelkező személynél végezhető el. A családtervezési célból elvégzett művi meddővé tétel iránt a 16. § (1)–(2) bekezdéseiben meghatározott személyek által benyújtott kérelem érvényességéhez a gyámhatóság hozzájárulása szükséges.”

Látható, hogy az Eütv. 187. § (2) bekezdésének első mondata – vagyilagosan – két objektív feltételtől tette függővé a családtervezési célú művi meddővé tételt.

Az AB megismételte, hogy „az Alkotmány 54. § (1) bekezdése széles körű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát”. A konkrét ügyben annak volt jelentősége, hogy az önrendelkezéshez való jog alapján az emberek szabadon dönthetnek a családi élet, a házasság, a gyermekvállalás kérdéseiben. A gyakorlatból következik az is, hogy egészségügyi önrendelkezési jog tágabb az egészségügyi beavatkozások visszautasításához való jognál.

Az AB ezt a (2) bekezdésben írt két rendelkezést az emberi méltósághoz való jogból származó önrendelkezési jog korlátozásának tekintette, miután elvégezte a 8. § (2) bekezdés szerinti szükségességi vizsgálatot. Arra jutott, hogy e két szabályhoz népesedéspolitikai közcél, valamint az állam intézményes alapjogvédelmi kötelezettsége köthető. Az AB szerint viszont egyik sem teszi alkotmányosan elfogadhatóvá, hogy az Eütv. a vér szerinti gyermekek számától tegye függővé az alapjog-érvényesítést.

„Aki – a szükséges információk birtokában – képes felelősségteljes és indokolható döntést hozni családi, illetve házasságtörési, a fogamzásgátlásról és a gyermekvállalásról, annak az állam nem tilthatja meg, hogy – saját életfelfogásának megfelelően, vagy szociális és anyagi körülményeit mérlegelve – művi meddővé tétel révén akadályozza meg, hogy gyermeke, illetve több gyermeke szülessen.”

Harmathy Attila különvéleményében megfogalmazta, hogy egyik követelmény sem önkényes: a korhatárnak egészségügyi tapasztalati alapja van; a gyermekszámmal összefüggő korlátozást pedig részben a nagyobb létszámú család anyagi terhei, részben az életkörülmények jelentős nehézségei indokolják. Ilyen körülmények között a meddővé tételről történő döntés jogának a maradandó egészségkárosodás megakadályozására vonatkozó állami egészségvédelmi kötelezettségen alapuló, kiegészítő szempontokkal indokolt korlátozás nem tekinthető alkotmányellenesnek. Hasonlóképpen Tersztyánszky Éva is öncsonkításnak tekinti a művi meddővé tételt, és emiatt erőteljesebb állami védelmi kötelezettséget követelt volna annál, mint ami a törvényben maradt (tájékoztatási kötelezettség, megfontolási idő). Kovács Péter egyetértett ezzel a különvéleménnyel.

A 2006. évi CXV. törvény 36. §-a²⁹⁹ határozta meg az új szabályokat:

„187. § (1) A nemző-, illetőleg fogamzásképességet megakadályozó művi meddővé tétel az érintett nő vagy férfi írásbeli kérelme alapján

a) tizennyolcadik életévét betöltött cselekvőképes és korlátozottan cselekvőképes,

b) a (7) bekezdésben foglalt feltételek teljesülése esetén tizennyolcadik életévét be nem töltött korlátozottan cselekvőképes, valamint

c) a 187/B. § szerinti esetben a cselekvőképtelen személynél végezhető el.”

A változtatás indokolásában a jogalkotó utalt az AB határozatára, és megállapította, hogy a törvény következtében bővül azoknak a személyeknek a köre, akik ebben a tekintetben fennálló önrendelkezési jogukkal élhetnek. Lényegében érdemben reagál azokra az aggályokra is, amelyek az állami védelmi kötelezettséggel összefüggésben merültek fel, amikor jelzi, hogy

²⁹⁹ A szövegben utalt (7) bekezdés az egészségügyi okokat sorolja fel, a 187/B. § (1) bekezdés pedig ezt tartalmazza: cselekvőképtelen személy művi meddővé tételére irányuló beavatkozás kizárólag jogerős bírósági határozat alapján, a fogamzóképeség elérését követően végezhető el.

„[a] beavatkozás elvégzését megelőző kötelező várakozási idő meghosszabbításával (az eddigi 3 hónap helyett 3+3 hónap, illetve 26 év alatti kérelmező esetében 6+6 hónap gondolkodási idővel) a törvény védelmet kíván nyújtani a meggondolatlan döntéshozattal szemben. A változás továbbá, hogy még a kérelem benyújtásakor az egészségügyi szolgáltató kijelölt orvosa a kérelmezőt szóban és írásban is tájékoztatja a fogamzásgátlás egyéb, az irreverzibilitás veszélyével együtt nem járó lehetőségeiről, illetve a beavatkozás jellegéről, lehetséges kockázatairól és következményeiről, elegendő gondolkodási, illetve megfontolási időt hagyva a kérelmezőnek, hiszen az említett tájékoztatást követő 3, illetve 6 hónap elteltével ismételtlen meg kell jelennie a kérelemben foglaltak megerősítése céljából.”

A 2013. évi CCLII. törvénnyel módosított – most is hatályos – szöveg azonban már kifejezetten megkülönbözteti az egészségügyi és a családtervezési célú meddővé tételt, és az AB határozat által megsemmisített korlátozó feltételekhez képest erőteljesebb korlátozást vezetett be.

187. §. (1) A nemző-, illetőleg fogamzásképeséget megakadályozó művi meddővé tétel egészségügyi indokból az érintett személy írásbeli kérelme alapján

- a) tizennyolcadik életévét betöltött cselekvőképes és
- b) tizennyolcadik életévét betöltött, cselekvőképességében bármely ügycsoportban részlegesen korlátozott,
- c) tizennyolcadik életévét be nem töltött korlátozottan cselekvőképes kiskorú, valamint
- d) a 187/B. § szerinti esetben a cselekvőképtelen – ide nem értve a cselekvőképtelen állapotban lévő személyt – személynél végezhető el.

(1a) A művi meddővé tétel az (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti személy kérelmére családtervezési célból 40. életévét betöltött vagy három vér szerinti gyermekkel rendelkező személynél végezhető el.”

A jogalkotó nem említi az AB határozatot, a változtatás indokaként³⁰⁰ éppen azokat az érveket hozza fel, amelyeket az AB korábban meg nem engedhető korlátozásként említett.

³⁰⁰ 2013. évi CCLII. törvény indoklása egyes törvényeknek az új polgári törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról.

„Indokolt, hogy a művi meddővé tétel családtervezési célú alkalmazása a beavatkozással előidézett meddőség alapvetően visszafordíthatatlan jellegére, valamint népesedéspolitikai okokra tekintettel életkori, szociális feltételekhez kötődjön. A nagykorú cselekvőképes, illetve korlátozottan cselekvőképes személy kérelmére történő, családtervezési célú meddővé tétel korlátjaként meghatározott 40 éves korhatárnak egészségügyi tapasztalati alapja van, amihez képest önálló, vagylagos feltételként szerepel a törvényben a gyermekszámmal összefüggő kritérium.”³⁰¹

7.5. Közterület életvitelszerű használata

A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az AB a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 186. §-át és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdését és a 143. § (4) bekezdésének e) pontját alkotmányellenesnek nyilvánította.

Szabs. tv. 186. §

„(1) Aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használja, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárol, szabálysértést követ el.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés nem állapítható meg, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosítja.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.”

Mötv. 51. §

„(4) A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el.”

³⁰¹ „Az egészségügyi indokból elvégzett, valamint a cselekvőképtelen és nagykorúságot el nem érő személyeknél elvégzett beavatkozások feltételeit a törvény nem módosítja, ezekkel kapcsolatban csak az új Ptk. cselekvőképességet érintő szabályainak terminológiai átvezetése történik meg.” 2013. évi CCLII. törvény indokolása egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról.

Mötv. 143. §

„(4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

e) a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait.”

A Szabs. tv. indokolása érdemben nem említi a szabályozás indokát, az Mötv. csak az 54. § releváns részéhez fűz magyarázatot: „Különös jelentősége miatt a képviselő-testület a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére rendeletében szankcióval sújthatja a helyi társadalmi normákat megszegőket.”

Az AB megállapította, hogy a vitatott szabálysértési tényállásnak nem állapítható meg legitim oka, az nem felel meg – a büntetést megállapító normákkal szemben a jogbiztonságból fakadóan fokozott követelményként támasztott – a normavilágosság követelményének, továbbá hangsúlyozta, hogy

„[a] hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie. Az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybevételére. (Az AB megjegyzi, hogy a hajléktalanság mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.)”

Az AB szerint az Mötv.-ben rendeletalkotásra adott felhatalmazás sérti a jogbiztonság követelményét és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, amelyek mind az Alaptörvény B) cikkének jogállamiságelvéből fakadnak.

Az alkotmánymódosító hatalom a negyedik alaptörvény-módosítással beillesztette a XXII. cikk (2) és (3) bekezdését.

*Alaptörvény**„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 nélküli 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.”

A negyedik módosításhoz fűzött indokolás tartalmazza, hogy a „38/2012. (XI. 14.) AB határozat megállapításait figyelembe véve a törvény megteremti a megfelelő védelmet közterületeink nem rendeltetésszerű használatával szemben”. Az Alaptörvény XXII. cikke korábban „államcélként fogalmazza meg az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítását. A hajlék nélküli élő személyek iránti szolidaritás és társadalmi felelősségvállalás erősítéseképpen a törvény egyértelművé teszi, hogy ezen államcél többek között úgy valósítandó meg, hogy az állam és a helyi önkormányzatok törekszenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a biztosítása mellett a törvény egyértelművé teszi, hogy nem támogatja a közterületek rendeltetésellenes használatát: az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében törvény vagy helyi önkormányzat rendelete jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. Garanciális szabály, hogy jogellenessé minősítésre csak a jelzett célok megvalósítása érdekében kerülhet sor, és a jogellenessé minősítés csak a közterület meghatározott részére vonatkozóan állapítható meg.”³⁰²

7.6. Szociális jogok változásai

A határozat a méltósághoz való jog hatókörét a szociális jogokra is kiterjeszti, mivel a szociális ellátásnak bizonyos minimumát az emberi méltósághoz való jog részeként fogja fel. Korábban, az úgynevezett első korszakban ez nem

³⁰² Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása indokolása (2013. március 25).

volt jellemző,³⁰³ bár a 90-es évek közepén – a második korszakban – alanyi jogok biztosítása nélkül teremtett hatékony védelmet. Ehhez felhasználta a jogbiztonság elvét,³⁰⁴ illetve annak összetevőit: szerzett jogok védelme, bizalomvédelem, a juttatások megvonásához, átrendezéshez kapcsolódó megfelelő átmeneti idő követelménye, továbbá a biztosítási alapú szolgáltatások esetében a tulajdonvédelmet.³⁰⁵ A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban az AB kifejtette, hogy

„a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan ellátási minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”.

A 2011. június 14-ig hatályos szöveg

Alkotmány 70/E. §

„(1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

A 2011. június 15-től az Alaptörvény hatálybalépéséig hatályos szöveg

Alkotmány 70/E. §

„(1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja 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 folyó-

³⁰³ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 147, 163.; 45/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 206, 208.; 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.; SÓLYOM 2001, 663–665.; DRINÓCZI 2018.

³⁰⁴ Ez a későbbiekben hangsúlytalan maradt. BALOGH 2005, 366.

³⁰⁵ BALOGH 2005, 364., 365.; DRINÓCZI 2007.

sított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

Az AB a későbbiekben is kifejti, hogy a szociális biztonsághoz való jogból részjogosítványok, alkotmányos alapjogok nem vezethetők le (visszatérés az első korszakhoz), és mégis levezette a „szálláshoz” vagy „fedélhez” való jogot³⁰⁶ meghatározott feltételek beállta esetén (a minimumhatározat következménye).

Az Alkotmány 2010. évi nyugellátást érintő – fentebb jelzett – módosítása, továbbá az Alaptörvény és az ennek alapján döntő Alkotmánybíróság gyakorlata új korszakot hozott. Téglási ezt politikai irányváltásnak nevezi a tágabban értelmezett szociális jogok területén. Lásd ehhez az értékteremtő munkát az M) cikkben vagy társadalom számára végzett hasznos tevékenységet a XIX. cikkben.³⁰⁷ Juhász Gábor paradigmaváltásról (szociális biztonság alanyi jogú biztosításának kizárása) és a szövegezés alkotmánybíróági gyakorlatának megfelelő pontosításáról (egészséghez való jog), illetve határozatlan gyakorlatról (egészséghez való jog alanyi jogi jellege) szól.³⁰⁸

Az alaptörvényi szöveg az AB-nak azt a hozzáállását erősítette, amely az állam és a törvényhozás felelősségi körébe kívánta kitolni a szociális jogok problémáját³⁰⁹ azzal, hogy az állam csak „törekszik” nyújtani a szociális biztonságot (XIX. cikk), és nem feltétlenül veszi figyelembe az emberi méltósággal való kapcsolatát (XXII. cikk³¹⁰), illetve mindezekből a szövegváltozásokból következően erodálja a korábbi tulajdonhoz való jogra vonatkozó védelem kiterjedtségét.

Alaptörvény XIX. cikk

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

³⁰⁶ A gyakorlat áttekintését 2014-ig lásd TÉGLÁSI 2015, 528–549.

³⁰⁷ TÉGLÁSI 2011.

³⁰⁸ JUHÁSZ 2015, 12., 22.

³⁰⁹ BALOGH 2005, 367.

³¹⁰ Lásd például a 38/2012. (XI. 4.) AB határozatot (ABH 2012, 185), illetve az Alaptörvény negyedik módosítását. DRINÓCZI 2015b.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

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 töreksenek valamennyi hajlék nélküli 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.”

Ugyanakkor az Alaptörvény több új rendelkezést is tartalmaz: törekvés az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítására, genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása. Mindezek állami biztosításának és így az egyének általi élvezetének a korlátja az N) cikk, amely a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét írja elő minden állami szerv számára, illetve az O) cikk, amely a meglehetősen határozatlan³¹¹ állami és közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulási kötelezettséget írja elő. E rendelkezéseket az AB is figyelembe veszi,³¹² ami alapján a szociális jogoknak az AB általi egyre megszorítóbb értelmezése tapasztalható.

³¹¹ DRINÓCZI 2012.

³¹² Lásd a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatot, amely szerint a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak csökkentésének, megszüntetésének, illetőleg szociális járadékká történő átalakításának alkotmányossági mércéje az Alaptörvény N) cikke szerinti fenntartható, átlátható és kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás, valamint a szociális biztonság XIX. cikkben foglalt új alkotmányos alapelveire támaszkodó alaptörvényi szándékon nyugszik. Ez a felfogás pedig az AB szerint az alaptörvénytértek felmerülésének lehetőségét eleve kizárja, illetőleg megkérdőjelezi, különösen a XIII. cikk esetében. TÉGLÁSI 2015b, 20–21.

[Vákát oldal]

8. A házasságkötés szabadsága

A 22/1992. (IV. 10.) AB határozat az Alkotmány 15. §-a alapján kifejtette, hogy a házasság intézményének alkotmányos védelme azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben garantálja a házasságkötés szabadságát, mivel az az önrendelkezési jog része. Így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül.

Alkotmány 15. §

„A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

A konkrét ügyben az AB azt a szabályt semmisítette meg, miszerint a fegyveres erők, a fegyveres testületek, a tűzoltóság hivatásos, valamint a fegyveres erők továbbszolgáltató állományába tartozó házasuló a házasságkötést megelőző eljárásban az anyakönyvvezető előtt igazolja, hogy a házasságkötéshez az illetékes parancsnok engedélyt adott, és az abban megszabott idő még nem telt el.

Az AB a 14/1995. (III. 13.) AB határozatában a társadalmi felfogással összhangban értelmezte az Alkotmány 15. §-át, és kimondta, hogy a házasság

„tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellett, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének is kerete. [...] A házasság intézményét az állam arra tekintettel is részesíti alkotmányos védelemben, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását. Ez a magyarázata annak, hogy az Alkotmány 15. §-a együtt említi a védelem két tárgyát.”³¹³

Ebben a döntésben az AB megállapította: ellentétes az Alkotmánnyal, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az érzelmi, szexuális és gazda-

³¹³ ABH 1995, 82, 83. Álláspontját, amely szerint tehát a házasság intézményét egy férfi és egy nő életközösségeként védi az Alkotmány 15. §-a, az AB későbbi határozataiban is fenntartotta: 37/2002. (IX. 4.) AB határozat; 65/2007. (X. 18.) AB határozat, ABH 2007, 726.; 75/2007. (X. 19.) AB határozat, ABH 2007, 731.

sági közösségben házasságon kívül együtt élő, és kapcsolatukat nyilvánosan vállaló személyekre nézve jogokat és kötelességeket állapítanak meg, csakis az akkori Ptk.-ban meghatározottak szerinti élettársi viszonyhoz fűznek jogkövetkezményeket. Az 1995-ben hatályos Ptk. ugyanis a következőképpen határozta meg az élettársak fogalmát: „házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi”. A szöveget a jogalkotó 1996-ban módosította úgy, hogy kikerült a különműsére való utalás az élettárs definíciójából. A jogalkotó az indokolásban kifejezetten utalt az AB határozat figyelembe vételére.³¹⁴

A 7/2006. (II. 22.) AB határozatban az AB kimondta, hogy az Alkotmány 15. §-a nem csupán államcél, állami feladatot deklarál, hanem objektív intézményvédelmi kötelezettséget állapít meg. Erre a rendelkezésre alanyi jog nem alapítható, ez ugyanis az államnak a házasság és a család védelmére vonatkozó kötelességét fogalmazza meg: azt az államcél, hogy a törvényhozó jogszabályok megalkotása útján részesítse védelemben a házasság és a család intézményét.³¹⁵ E határozat a családnak az akkori termőföldtörvényben foglalt összevetését végezte el az Alkotmány 15. §-ával.

Mindezekre a 154/2008. (XII. 17.) AB határozat utal. Az első Bék. döntésben az AB megerősítette, hogy az önrendelkezési jogból nem csupán a házasságkötéshez való jog vezethető le, hanem az élettársi kapcsolat létesítése is szorosan e joghoz kötődik, illetve hogy a házasság mint alapvető társadalmi intézmény alkotmányi védelmének követelménye azonban értelemszerűen nem érvényesül azok vonatkozásában, akik azonos neműek közöttében nem köthetnek egymással házasságot. Az AB szerint az azonos nemű személyek számára a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása nem alkotmányellenes; a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény alkotmányellenes, vagyis az nem tudott hatályba lépni. A döntésnek az is indokául szolgált, hogy különműek számára a bejegyzett élettársi kapcsolat a házasság megkettőzését, „leértékelését” jelentette volna. Ezután a törvényhozó újraalkotta a törvényt (a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvényt), de most már csak azonos neműek számára tette lehetővé a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését. Erre a kapcsolatra – néhány fontos

³¹⁴ 1996. évi XLII. törvény indokolása a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról.

³¹⁵ ABH 2006, 181, 207.

kivétellel – szintén a házasságra, házastársakra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Az AB-hoz érkezett indítványokat a testület nem találta megalapozottnak.

Az AB álláspontja az Alaptörvény L) cikkében kifejezetten is megjelenik, és a Békvtv. továbbra is hatályban van.

L) cikk

„(1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját.”

[Vákát oldal]

9. Hatásköri kérdések

A már említett absztrakt alkotmányértelmezési hatásköri változásokon túl az AB az utólagos normakontroll hatáskörét is tágan értelmezte.

Az Alkotmány 32/A. §-ában szerepelt az AB-nek az alkotmányossági felülvizsgálatot létrehozó hatásköri leírása. Eszerint:

„Az AB felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.”

Ezt az akkori Abtv. (az AB-ról szóló 1989. évi XXXII. törvény) részletezte ekként:

„1. § b) Az AB hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata.”

Egyik fenti szöveget sem módosították egészen 2010-ig, de az AB többször értelmezte.

Az AB további hatásköreit az Abtv. sorolta fel. Az Abtv. szövege, amelynek az a) pontját módosították csak 2010-ig:

„1. § Az AB hatáskörébe tartozik:

- a) a törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata;
- b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata;
- c) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata;
- d) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása;
- e) a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése;
- f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése;

g) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése;

h) eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.”

Az AB a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban kifejtette, hogy az utólagos normakontroll hatáskörét gyakorolhatja akkor is, amikor az elnevezésében sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő, de tartalmában normatív aktus (például a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések) felülvizsgálata is hatáskörébe tartozik. Az ilyen esetekben alkalmazható jogkövetkezmény az, hogy az ilyen normához joghatás nem fűződik, annak semmiféle jogi kötelező ereje nincs.³¹⁶ Ebben a döntésében az AB nem említette az utólagos normakontroll-hatáskört teljes körűnek, sőt nem is értelmezte e hatáskörét.

A 4/1997. (I. 22.) AB határozatban mondta ki az AB, hogy az Alkotmányból egyetlen hatáskör következik, az pedig az utólagos normakontroll, de ez kényszerítően, vagyis a törvényhozó nem változtathat ezen, és teljeskörűen, vagyis minden normatív szabályra irányadóan.³¹⁷ Ebből következően terjesztette ki az AB az utólagos alkotmányossági vizsgálatot a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályra, illetve határozta meg az ilyen döntésének jogkövetkezményeit:

„a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténteig az AB a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.”³¹⁸

Az AB e határozatában a hatáskör-értelmező gyakorlatával összefüggésben hangsúlyozta: „Az AB-nak saját hatáskörét értelmező határozatai éppen úgy mindenkre nézve kötelezőek, mint bármely más – köztük az ilyen értelmezéssel nyert hatáskörben hozott – határozata. Ebben az értelmezésben az AB-t egyrészt az vezérli, hogy sajátos feladatának eleget tehessen; másrészt a többi AB példája, amelyből az AB azokhoz a megoldásokhoz

³¹⁶ ABH 1992, 275.

³¹⁷ ABH 1997, 41, 49.

³¹⁸ ABH 1997, 41.

csatlakozik, amelyeket szintén az alkotmánybíráskodás feladatellátásához szükséges fejlődése követelt meg.”³¹⁹

A 42/2005. (XI. 14.) AB határozatot eredményező indítványban egy jogegységi határozat felülvizsgálatát kérték. Az AB a gyakorlata áttekintését követően két tendenciát látott kibontakozni.

„Egyfelől a normakontroll során az »élő jog« figyelembevétele (legyen az az egységes bírói gyakorlat normává szilárdult változata, vagy azt formálisan – az Alkotmány szintjén – megteremtő, a bíróságokra kötelező jogegységi határozat), másfelől a bírói (a Legfelsőbb Bíróság-i) önálló jogszabály-értelmezés (a bírói függetlenség) alkotmánybírói védelme. Mindezek figyelembevétele mellett a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálhatóságának problémája az AB hatásköri kérdéseivel és általános alkotmányvédelmi feladataihoz kapcsolódik: azaz a jogrendszer valamennyi jogszabálya, normája tekintetében biztosított legyen az alkotmányossági kontroll. Ez pedig az Alkotmány 32/A. §-án –, illetve az ezt értelmezendő, fentebb idézett Alkotmánybírói határozaton – alapuló követelmény.”

Az Alkotmány szerint a jogegységi határozat a bíróságokra kötelező, az AB szerint pedig emiatt a jogegységi határozat az „adott jogszabály (jogszabályi rendelkezés) élő tartalma”. Emiatt felülvizsgálható az utólagos normakontroll-hatáskörben. Ugyanakkor megjegyzi az AB, hogy a jogegységi határozat tartalmát – amit a bíróság alakít ki – adottnak veszi, azt tényként kezeli. A jogegységi határozatban megfogalmazottak tekintetében az AB nem ad konkuráló értelmezést, például nem határoz meg alkotmányos követelményeket, mert az sértené a bírói függetlenséget.

Érdekességgént említendő, hogy a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az AB megállapította: az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata a kivételes alkotmánybírói hatáskörök közé tartozik, rendeltetése, hogy megelőzze az alkotmányellenes törvény megalkotását, és ezáltal alkotmányellenes jogviszonyok létrejöttét, illetőleg védi a törvényhozás tekintélyét. Az előzetes kontroll gyakorlásával az AB azonban a jogalkotás résztvevője lesz, döntésével az Országgyűlés jogkörét korlátozza, és a törvényhozó felelősségét osztja. A törvényalkotás folyamatában történő előzetes normakontroll célja és a hatalommegosztás elvének érvényesülése között tehát mindenképpen ellentmondás lelhető fel, az AB pedig – ahogyan azt a 30/1990. (XII. 18.)

³¹⁹ ABH 1997, 41, 49.

AB határozatában is írta – következetesen törekszik a hatalommegosztás elvének érvényesítésére. Erre alapozva és hivatkozva 1997 májusában előkészítették az Abtv. módosítását. A T/4328. sz. törvényjavaslat szűkíteni törekedett az előzetes normakontrollt indítványozók körét, kivonva e körből az országgyűlési képviselőket (50 fő) és az Országgyűlés állandó bizottságait. A 66/1997. (XII. 29.) AB határozat apropója az volt, hogy országgyűlési képviselők előzetes normakontroll iránti kérelmet nyújtottak be e módosító javaslat alkotmányellenességének vizsgálatára. Az AB szerint a javaslat azonban – éppen a korábban kifejtett okok miatt – nem volt alkotmányellenes: az AB a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában kifejtette, hogy

„mind az Alkotmányba foglalt jogállásával, mind a hatalommegosztás elvével összeegyeztethetetlen, ha az AB a törvényhozási eljárás bármely szakaszában bevonható a jogalkotásba. Mivel az AB nem tanácsadója, hanem bírója az Országgyűlés törvényalkotó munkájának, ezért a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálata csak akkor folytatható le, ha a törvény szövege végleges formájában a javaslat egészéről történő szavazás előtt kerül az AB elé.”³²⁰

A változtatást végül az Abtv.-t módosító 1998. évi I. törvény végezte el, és ezt a jogi helyzetet, hatásköri pontosítást az alkotmányozó és az új Abtv.-t megalkotó törvényhozó hatalom is elfogadta. Ebben a tekintetben az AB hatásköre nem változott.

A 2010–2011-es alkotmányozás során és az Abtv. megalkotásakor tehát figyelemmel voltak az AB hatáskörére vonatkozó gyakorlatára, ami az utólagos normakontroll tárgykörére és az előzetes normakontrollra, illetve a fentebb említett absztrakt alkotmányértelmezésre vonatkozott. Mindezekon túl, az új Abtv., az Alaptörvény és a 2010. évi alkotmány- és törvényt módosítások azonban – kevésbé megfigyelhető szakmai, viszont erőteljesen jelen lévő politikai okokból – jelentős változásokat hoztak az AB alkotmányjogi pozícióját és hatáskörét tekintve. Idesorolhatók a következő formális változások: az alkotmánybírák jelölési szabályainak – és így az AB összetételének a politikai többségnek kedvező – megváltoztatása, a felülvizsgálati hatáskör csorbítása 2010-ben és annak alaptörvényi szintű fenntartása, az alaptörvény-módosítások formális szempontú vizsgálatának megengedése (2013) csak azért, hogy az érdemi felülvizsgálatot pozitív jogi szempontból ellehetlenítsék.

³²⁰ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 59–60. Hivatkozik rá a 66/1997. (XII. 29.) AB határozat.

Szakmai okokkal is indokolható viszont a normakontroll visszaszorítása és az alkotmányjogi panasz új rendszerének kialakítása.³²¹

Mindezek a politikai, társadalmi és alkotmánybíróság összetételét érintő változások³²² nem elhanyagolható szempontokat jelentenek az alkotmánybírószági informális alkotmánymódosítások, illetve az azokra adott politikai-döntéshozatali válaszok értékelésekor.

Az AB a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (Ár.)³²³ alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll eljárásban [45/2012. (XII. 29.) AB határozat] az Alaptörvény és az Ár. kapcsolatát az alkotmányozó hatalom – amely 2010 óta hazánkban majdnem folyamatosan de facto azonosnak minősül az alkotmánymódosító hatalommal – szándékától eltérően értelmezte, és nem fogadta el az Ár. szándékolt jogforrási helyét (formai értelemben alkotmány, nem alkotmánymódosítás vagy törvény). Ez a politikai szándék tetten érhető az azonos hatálybalépési időpontban, a szabályozási tartalmakban, az Alaptörvény Záró rendelkezései 3. pontjának szövegében, az Ár.-nak az arra való hivatkozásában, hogy az Alaptörvény része, és az alkotmánymódosító hatalomnak az első Alaptörvény-módosításban kifejezett akaratában is. E módosítás az Alaptörvény Záró rendelkezéseit egészítette ki az 5. ponttal.

„ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

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. [...]

5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.”

³²¹ Az egyéb hatásköröket érintő szövegezésbeli változásokkal (például mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása hatáskörének elhelyezése) most nem foglalkozom.

³²² 2016-ra, amikor a még 2010 előtt választott utolsó alkotmánybírák megbízatása is lejárt, az AB-t joggal lehet pártos AB-nak nevezni. Lásd: HALMAI 2015. Szenté Zoltán foglalta táblázatba az AB tagjait a jelölő pártok alapján a jelölési rendszer (2010) megváltoztatása előtt és után, illetve készítette el azok abszolút rangsorát a jelölő politikai oldal álláspontjával való egyezés szerint (2010–2014), illetve mutatta be a kormányzati és ellenzéki álláspontok támogatásának mértékét a 2010-et követően és azt megelőzően választott bírák között. Lásd: SZENTE 2015, 157, 167, 169.

³²³ Az Ár.-ról és az alkotmányozásról, az azt övező vitákról bővebben lásd: DRINÓCZI 2015b, 124–150.

Az AB részben megsemmisítette az Ár.-t, és számos – alkotmánymódosítást érintő – alkotmányos követelményt fogalmazott meg,³²⁴ amely – elméletileg – megnyitotta a lehetőségét az alkotmánymódosítások addig elutasított érdemi felülvizsgálatának.³²⁵ Az alkotmánymódosító hatalom a megsemmisített rendelkezéseket a negyedik Alaptörvény-módosítással beemelte az Alaptörvénybe, vagyis letett arról a szándékáról, hogy külön jogforrásban szabályozzon bizonyos kérdéseket. Ugyanakkor a negyedik módosítás – legalábbis pozitív jogi szempontból – megszüntette az érdemi felülvizsgálat lehetőségét, amikor *expressis verbis* bevezette az eljárási szempontú vizsgálatra irányuló hatáskört. A negyedik módosítás felülvizsgálatára vonatkozó indítványt az AB nem találta megalapozottnak [12/2013. (V. 24.) AB határozat], de hangsúlyozta:

„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 értékekre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”³²⁶

Az ebben a határozatban előrevetített standardokkal némiképpen ellentétesen döntött az AB 2016-ban.³²⁷

³²⁴ Ezeket a jogállamiságot megfogalmazó B) és az alkotmánymódosítást leíró S) cikkekből vezette le.

³²⁵ Bragyova András szerint az Ár.-ABH mögött nem alkotmánybíróági 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.” (Lásd: Bragyova András alkotmánybíróval Halmi Gábor beszélget. *Fundamentum*, 2014/1–2, 70.)

³²⁶ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, [48].

³²⁷ Vö. a 328. lábjegyzetben írtakkal.

10. Az AB döntése az uniós jog magyarországi korlátairól³²⁸

10.1. Az AB döntése

2016-ban az AB az alapvető jogok biztosa kérelmére alkotmányértelmezést végzett az uniós jog hazai korlátaival kapcsolatban. Az indítvány kifejti, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi probléma az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (a továbbiakban: EUT határozat) összefüggésben merült fel. Ez a határozat átmeneti intézkedésként az Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személyek más tagállamokba történő áthelyezéséről rendelkezik, és 1294 személy Magyarországra történő áthelyezését rendelte el. Ez az indítványozó álláspontja szerint „a kérelmezők egyedi helyzetének érdemi és átfogó vizsgálata nélkül zajlik”, csoportos jellegű, valamint eltér „az uniós jogrendnek az alapjogok és az emberi méltóság szigorú védelmén alapuló szokásos jogi megközelítésétől”. Az indítványozó azt kérdezte az AB-től, hogy az „Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarország területéről távoznia”.³²⁹

Az AB a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában (ABH) kimondta, hogy „hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”. A testület ezzel lényegében három felülvizsgálati lehetőséget alkotott: az alapjogi

³²⁸ Részletesebben és értékelésekkel lásd DRINÓCZI 2015b, 137–162.; továbbá DRINÓCZI 2017a.

³²⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [1]–[5].

fenntartás tesztjét, a szuverenitáskontrollt és az identitáskontrollt. Utóbbi kettőt az uniós jog *ultra vires* jellege felmerülésekor alkalmazza.

A testület szerint a közösen gyakorolt hatáskörökkel szemben két korlát állítható a Nemzeti hitvallás, az E cikk (2) bekezdése és az ebben megjelenő EUSz. 4.2. cikk alapján: egyrészt a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll). Az *ultra vires vizsgálatot* – eltekintve az Országgyűlés és a kormány számára nyitva álló fellépési lehetőségektől – az AB a saját maga számára tartja fenn.³³⁰

Az AB kijelenti, hogy Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül részt vevő kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az AB.³³¹

A testület az *ultra vires* vizsgálattal kapcsolatban továbbá leszögezi: „a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.”³³² Ezt követően az AB részletezi, hogy mit ért az *ultra vires* vizsgálatot jelentő két kontroll alatt.

A *szuverenitáskontroll* alaptörvényi alapja a B) cikk (1) bekezdése. Az AB megállapítja a fenntartott szuverenitás vétele elvét, és figyelmeztet arra, hogy az E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás nem üresítheti ki a B) cikkben írtakat.³³³ Ezt úgy magyarázza, hogy „[a] szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása.”³³⁴

Az AB az *identitáskontrollt* az E) cikk (2) bekezdésén keresztül az EUSz. 4.2. cikkére alapozza, és – az alkotmányos párbeszéd kifejezés e helyütt

³³⁰ ABH [54].

³³¹ ABH [55].

³³² ABH [56].

³³³ ABH [60].

³³⁴ ABH [60].

helyesnek mondható használatának mellőzésével – kijelenti: „[a]z alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az EUB-vel, hasonlóan a számos más tagállam AB-ja, illetve hasonló funkcióval bíró legfőbb bírósági fóruma által jelenleg is követett gyakorlathoz”.³³⁵

Az AB „az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki”.³³⁶ Annak ellenére, hogy kijelenti: „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke”, mégis több „fontos összetevőjét” kiemeli: „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jog-egyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme”. Ezekről azt tartja, hogy „azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel”, és a „történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik”.³³⁷ Az AB szerint „[a]z alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettségére esetén”.³³⁸

A testület továbbá „megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az AB feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik

³³⁵ ABH [63].

³³⁶ ABH [64].

³³⁷ ABH [65].

³³⁸ ABH [66].

egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”³³⁹

10.2. Előzmények és következmények

A 2015-ös migrációs kihívásra az EU és Magyarország is igyekezett választ találni. Ennek az egyik uniós változata az EUT, az egyik magyar formája pedig a 2016. október 2-án tartott országos népszavazás volt. Az eredményét tekintve egyébként érvénytelen népszavazáson a feltett kérdés így hangzott: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

Az Alaptörvény első hetedik módosításának tervezetét (T/12458) a miniszterelnök 2016. október 10-én – a kötelező betelepítési kvótáról rendezett országos népszavazást követően – terjesztette az Országgyűlés elé. A rendelkezések közül az alkotmányos identitással a következők álltak kapcsolatban. A Hitvallásba került volna:

„Valljuk, hogy a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”

Az E) cikk (2) bekezdését egészítette volna ki:

„Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlás összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

Az R) cikk (4) bekezdése így szólt volna:

„Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

³³⁹ ABH [67].

A XIV. cikk új szövege ez lett volna:

„(1) Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgárait – Magyarország területén az Országgyűlés által megalkotott törvény szerinti eljárásban, a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.

(2) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.

(3) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

(4) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

Az alkotmánymódosítást nem fogadták el, mert egy sikertelen politikai alku³⁴⁰ miatt nem lett meg a kétharmados támogatottság.

Az ABH tehát emlékeztet e sikertelen hetedik alkotmánymódosítás által *Alaptörvénybe* bevezetni szándékozott szabályok Alkotmánybíróság általi alkotmányba történő, ámde alkotmányjogilag és dogmatikailag nem feltétlenül megalapozott beleértelmezésére, illetve az összehasonlító módszer és az alkotmányjog-dogmatikai megfontolások alkalmazásának elégtelenségére.

A hetedik módosítást végül – a Fidesz vezette kormánynak a harmadik kétharmados többséget eredményező 2018. áprilisi választást követően – 2018 májusában terjesztették a parlament elé, és június 20-án fogadták el. A módosítás

³⁴⁰ Az ellenzéki Jobbik a letelepedési kötvény (olyan értékpapír, amelyet az EU-n kívüli befektetők vásárolhatnak a magyar kormány által kijelölt közvetítőkön keresztül, és ezért cserébe magyarországi letelepedési engedélyhez juthatnak, ezzel pedig az egész EU-ban szabadon utazhatnak) megszüntetéséhez kötötte a módosítás támogatását. E támogatásra szükség lett volna, mivel a kormányzó Fidesz 2015-ben, egy időközi választás eredményeként elveszítette a 2014. évi országgyűlési választásokon szerzett parlamenti kétharmados támogatottságát.

a fentebb hivatkozott szövegezést kisebb módosításokkal tartalmazta és egészítette ki, valamint az Alaptörvényt új témakörökkel is gazdagította (otthon védelme, közigazgatási bíráskodás, értelmezés).

Az elfogadott szöveg tartalmilag megfelel a fentiekben idézetekkel [Hitvallás, E) cikk, XIV. cikk (2)–(3) bekezdés]. Kifejezett változtatást jelentett azonban a következő:

Az Alaptörvény *R)* cikk (4) bekezdése szövegét kiegészítették:

„(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

Továbbá az Alaptörvény XIV. cikk szövegét is kiegészítették:

„(1) Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

„(4) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedéjra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.

(5) A menedéj jog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

A rendőrség feladatának új megfogalmazása a következő lett [46. cikk (1) bekezdés]:

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”

Harmadik fejezet

Az informális alkotmánymódosítások elmélete és gyakorlata

Az előző két fejezetben leírtakból következően azt az általános megállapítást lehet elsődlegesen megtenni, hogy az alkotmányos változás alapvetően két szinten történhet meg: az érintheti az alkotmányos rendszert és valóságot, illetve érintheti az alkotmányt és annak szövegében vagy értelmezésében eredményezhet változásokat.³⁴¹ Ezek formális, vagyis az alkotmányban rögzített alkotmánymódosítási eljárásnak megfelelő módon vagy informálisan, azaz (alkotmány)bíróági alkotmányértelmezéssel vagy alkotmányos gyakorlat (politikai gyakorlat által megalapozott alkotmányos szokásjog) kialakulásával következhetnek be. Mivel az alkotmányértelmezés miatt megvalósuló informális – vagyis az egyébként előírt módosítási szabályokat nem alkalmazó – alkotmánymódosítás is egyfajta alkotmányos változás, a bekövetkezte, annak ideje és gyakorisága számos tényezőtől függ.³⁴² Ezek közé sorolhatók egyrészt az alkotmányos kultúrát meghatározó tényezők, mint az alkotmánytörténeti okok és a politikai döntések. Másrészt idetartoznak a jogrendszer sajátosságai, annak nemzetközi és uniós jogi kötöttségei és meghatározottságai, az alkotmányvédelem rendszere, azaz az alkotmányossági felülvizsgálat léte és alkalmazása és az alapjogok katalógusának teljessége vagy annak részlegessége, illetve az alkotmánybíróság vagy legfelső bíróság alkotmányvédő hatáskörei. Harmadrészt említendő az uralkodó alkotmányfelfogás, amely szoros kapcsolatban áll az alkotmányértelmezés alkalmazott módszereivel. Utóbbit pedig az alkotmány módosíthatósága, annak kora és absztrakciós foka befolyásolja jelentősen. Végül, de nem utolsósorban említendő a társadalmi fejlődés foka és üteme, illetve az új realitások megjelenése, amelyek szintén befolyást gyakorolhatnak az alkotmány szövegére akár formálisan, alkotmánymódosítás következtében,

³⁴¹ Hogy ez aztán hogyan lesz a gyakorlatban (a norma milyen hatást vált ki ténylegesen), az már egy másik kérdés.

³⁴² A német rendszerből kiindulva és arra koncentrálni lásd KOTZUS 2016, 135–141.

akár informálisan. A korábban csak említett, de nagyon fontos tényező az új alkotmányos szokásjog kialakulása is, amely szintén szorosan kötődik az alkotmány (meg)változ(tatás)ásához.

Az informális módosítások – különösen az alkotmányértelmezésben megnyilvánuló módosulások – esetében az a kérdés merül fel, hogy az mikor marad meg az alkotmányértelmezés keretei között (alkotmányváltozás³⁴³), és mikor veszi át – ha átveszi egyáltalán – a politikai jellegű alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom szerepét (informális alkotmánymódosítás). Ha ez ugyanis megtörténik, akkor a hatalommegosztás elvének sérelme is felmerülhet, ami könnyen elvezet addig a gondolatig, hogy alkotmánybíróági kormányzás zajlik, és a nép által meg nem választottak döntenek el olyan politikai kérdéseket, amelyekben a népszuverenitás közvetett megvalósítójának, a parlamentnek kellene elsősorban határoznia.

A gyakorlatok áttekintésére alapozva az állapítható meg, hogy a legfelsőbb vagy az alkotmánybíróóságok az értelmezési tevékenységükkel több esetben alkottak „újat”, olyan rendelkezést vagy szabályt kiolvasztva az alkotmányból (vagy abba beleolvasva), ami nincs benne. Az alkotmánybíróági normaalkotás („jog”-alkotás) tehát olyan tény, amelyet a többszintű alkotmányosság és a párbeszéden alapuló hatalommegosztás 21. századi rendszerében lehet – és talán kell is – értelmezni. Ehhez két kérdést kell felvetni. Az egyik annak a szürke zónának az elmosódó határaitra kérdez rá, amely az alkotmány értelmezése és informális megváltoztatása között húzódik. Emiatt az alkotmányértelmezés és különösen annak korlátai kiemelkedő fontosságúnak tűnnek. Emiatt is nagy a vita a szakirodalomban arról, hogy az alkotmányértelmezésnek pontosan milyen irányzatot is kellene követnie (lásd például a kontextualista vagy a textualista felfogást).³⁴⁴ Ehhez azonban – elismerve azt, hogy az alkotmányértelmezés eredményeként létrejöhet az (alkotmány)bíró(ság)i jog – azt az előzetes kérdést kell tisztázni, hogy mi a különbség a politikai döntéshozó jogalkotása és a bírói/jogalkalmazói jogalkotása között, illetve: az (alkotmány)bíró(ság)i jog (alkotmányértelmezés) hol helyezkedik el e kettő között. Adott értelmezési irányzat vizsgálata csak ezt követően tehető meg.

Az egyes alkotmánybíróági vagy legfelsőbb bíróági értelmezési eredmények áttekintése mutatja meg azt, hogy az értelmezéssel általában mit és miért vezetnek le informálisan az alkotmány szövegéből, pontosan hogyan

³⁴³ Lásd például PETRÉTEI 2009, 106–107.

³⁴⁴ KRUNKE 2016, 78.

megy végbe az alkotmányszövegbe történő „beleírás”/„kiolvasztás”, milyen korlátokat állapítanak meg az egyes alkotmánybíróságok a maguk számára. Ennek az „új” tartalomnak a politikai döntéshozó általi megítélése mutatja meg végül, hogy milyen hatásmechanizmus is zajlik az alkotmányos változások esetében az alkotmányértelmezést végző és a politikai hatalomgyakorló között. Ennek megértése pedig segíthet az újtó/aktivista/kreatív alkotmányértelmezési tevékenységnek a kormányzást érintő és a hatalommegosztási rendszerben történő elhelyezése cizelláltabb értékelésében.

[Vákát oldal]

1. Az alkotmányos változás és alkotmányos dinamizmus

Ha az alkotmányt adott állam alaprendjét meghatározó, jogi értelemben fel-fogott alaptörvénynek tekintjük, akkor az alkotmányváltozást külső és – ezzel részben szoros kapcsolatban álló, de attól független – belső tényezők³⁴⁵ is befolyásolhatják.

1.1. Külső meghatározottság

Ismeretes, hogy a nemzetközi és szupranacionális jog, a nemzetközi bíróságok döntései, a globális jogalkotás trendjei vagy a transznacionális politikai viták egyre növekvő mértékben befolyásolják az alkotmányozás folyamatát és tartalmát, az alkotmánymódosításokat és az alkotmányos változásokat. Ezek azt eredményezték, hogy a korábban tradicionális alkotmányos rezsimek (nemzetállamok) és a nemzetek feletti rendszerek egymással átfedésben vannak, és együttes megjelenésüket a többszintű alkotmányosság vagy alkotmányos pluralizmus kifejezésekkel kezdték jelölni.³⁴⁶ Ez az összetettség azonban többszörös fragmentálódáshoz vezethet az alkotmányos rendszeren belül, amelynek következménye az, hogy ha nem tud ezen a realitáson felülkerekedni, akkor törekednie kell a fragmentált területek integrálására, például a jogállamiság és az alapjogok területén. Ehhez felhasználható a nemzetközi közjog és az összehasonlító alkotmányjog által kialakított globális perspektíva, amelyet általában az alkotmányos eszmék migrációjával,³⁴⁷ alkotmányos párbeszéddel,³⁴⁸ alkotmányos „együttműködéssel”³⁴⁹ írnak körül. Európai dimenzióban a legjelentősebb befolyásoló tényező az Európa

³⁴⁵ Lásd például a nyitott államiság német koncepcióját: VOGEL 1964. Vogel ennek az elemetnek az igazolását találta meg a GG preambulumban, a 23., 25., 26., 29. és a 79.3. cikkekben.

³⁴⁶ Ehhez lásd DRINÓCZI 2017b.

³⁴⁷ HALMAI 2013.

³⁴⁸ DRINÓCZI 2017b.

³⁴⁹ Aileen Kavanagh előadása az ICON S konferencián, Koppenhága, 2017.

Tanács és az EJEB, az uniós jog, illetve az európai kontextusú összehasonlító alkotmányjog, amely a közös európai hagyományokra, közös kulturális örökségre és újabban az alkotmányos vagy nemzeti identitásra koncentrál. A kultúra – bár meglehetősen határozatlan kifejezés – szemléltetheti Európa valóságát és identitását. Ugyanez igaz adott állammal összefüggésben az alkotmányos identitás fogalmára is. Mindezeket – társadalomtudományi, tehát nem jogi³⁵⁰ fogalomként – nyitott és dinamikus értelemben kell felfogni³⁵¹ akkor, amikor az alkotmányos rendszert érintő változásokról gondolkodunk, mivel azok az alkotmány formális megváltozását eredményezhetik vagy az alkotmányértelmezési gyakorlatot befolyásolhatják.

Példaként említhető Finnország, ahol mind a népszavazási ügyben, mind az Európai Tanácsban való megjelenéssel összefüggésben az látható, hogy az értelmezés alkotmányi szabály megalkotásához vezetett. Sőt az uniós jog Finnország esetében a miniszterelnök szerepének felértékelésével is járt,³⁵² ami az uniós jog által indukált alkotmányos változásként is értékelhető. A belső jogon kívüli aktorok (EJEB) járultak hozzá az informális alkotmányos változásokhoz például az Egyesült Királyságban és Finnországban, ahol a bírósági felülvizsgálatot alakították ki és igazították hozzá a nemzeti hagyományokhoz. Norvégiában a régi és nehezen módosítható alkotmány egyenes következménye az, hogy a gyakorlatban megjelennek az alkotmányi rendelkezéseket kiegészítő szabályok (például a nemzetközi jog helyzete és az alkotmányos felülvizsgálat). Ezeket a szabályokat, amelyeket akár a gyakorlat, akár a bíróságok alakítottak ki, ugyanakkor a későbbiekben követik, és az alkotmányos rendszer azokon épül tovább. Az alkotmányos szokásjogot ugyanakkor Görögországban – ellentétben például a szintén rigid alkotmánnyal rendelkező Dániával – nem ismerik el. A görög alkotmány rendkívüli módosítási nehézsége nem eredményezte az alkotmány informális módon való megváltoztatásának gyakorlatát sem a jogi kultúra, az intézményrendszer és a történelmi tapasztalatok miatt. A történelmileg is meghatározott jogrendszerbeli változások (új alkotmányos berendezkedés, új alkotmány megalkotása) is hatással lehet nemcsak az alkotmányos rendre, hanem az alkotmány szövegének értelmezésére is. Ez történt Lengyelországban, amikor 1992 és 1997 között az új realitásra (demokratikus berendezkedés) kellett alkalmazni a korábbi, de módosított szocialista alkotmányt. Magyarországon

³⁵⁰ A jogi értelmű felfogáshoz lásd DRINÓCZI 2017b.

³⁵¹ Ezekhez lásd JACOBSON 2010; ROSENFELD 2011.

³⁵² RAITIO 2012, 2.

is valami hasonló figyelhető meg napjainkban, amikor az uniós jog nemzeti korlátait mind a politikai döntéshozó, mind az Alkotmánybíróság a magyar alkotmányos identitásban találja meg.

Az ilyen transzformatív változások esetében követendőnek kellene lennie annak, amit Thomas Jefferson és Oliver Wendell Holmes fogalmazott meg. Jefferson szerint minden generációnak magának kellene megfogalmazni az alkotmányát annak érdekében, hogy biztosítsa: a nemzet alapokmánya olyan harmóniában áll a kormányzott egyének meggyőződésével, amennyire lehetséges.³⁵³ Oliver Wendell Holmes szerint a jog nem természettudomány; sosem tudjuk meg a helyes választ egy jogi eset eldöntésekor úgy, mint egy számtani példa esetében. A jognak történelmi változások és társadalmi hatások eredményének, és sosem magától értetődő elvekből való levezetés következményének kell lennie.³⁵⁴ Ezek alapján tehát a társadalmi változásokat figyelembe kell venni az alkotmányos rendszer vagy az alkotmány megváltoztatásakor. Ugyanakkor, ha mindezt nem az az alapvető elv hatja át, ami a demokráciát meghatározza (a népért, a nép által, a nép nevében),³⁵⁵ akkor az alkotmányos változás nem fog mindenben megfelelni az alkotmányos demokrácia alapkövetelményeinek.³⁵⁶

1.2. Belső meghatározottság

Az alkotmányos változás mechanizmusait több belső tényező is befolyásolhatja.³⁵⁷ A hagyomány és a *polity*, az állam szerkezete, az etnikai, nyelvi és vallási összetétel, a pártrendszer, a demokrácia jellemzői, a polarizáció, az egyetértés, az alkotmányi ethosz és a felülvizsgálati rendszer mind olyan tényezők, amelyek meghatározzák, hogy az alkotmányváltozás miért és hogyan – alkotmányértelmezéssel vagy szokásjogi úton – következik be.

További befolyásoló tényező lehet a polgár, aki az ügyét bíróság elé viszi,³⁵⁸ vagy például Finnországban az előzetes alkotmányossági kontrollt

³⁵³ Letter from Thomas Jefferson to Samuel Kercheval (July 12, 1816). JEFFERSON 1984.

³⁵⁴ HOLMES 1897.

³⁵⁵ Lásd az illiberális és populista politika térnyerését Magyarországon és Lengyelországon, és az arra adott nemzetközi és uniós válaszokat, különösen az 7. cikk szerinti eljárás megindításának gondolatát. Például BIEN-KACALA – CSINK – MILEJ – SEROWANIEC 2017.

³⁵⁶ Ehhez lásd például DRINÓCZI 2017b.

³⁵⁷ CONTIADES–FOTIAOUDOU 2016, 440.

³⁵⁸ KOTZUS 2016, 135–136.

végző finn Alkotmányügyi Bizottság. E bizottság döntéseinek kötelező ereje lényegében szokásjogon alapszik, erre vonatkozó alkotmányi előírás nem található. A gyakorlata ugyanakkor – a precedensjellege miatt – kiszámítható. A bizottságnak az emberi jogi kötelezettségek betartását figyelembe vevő véleménye – mintegy új bírósági hatáskört (emberijog-barát értelmezés kötelezettsége) megállapító informális módosításként – vezetett a puha felülvizsgálat formális alkotmányi szabállyá alakításához. A szokásjogon kialakított dán és norvég alkotmányvédelemhez a legfelsőbb bíróság eleinte óvatosan közelített, majd abban egyre aktívabbá vált.

Az alkotmánymódosítás formális szabályai az informális alkotmányváltozás vagy alkotmánymódosítás egyik fontos katalizátorai, mivel az gyakran a rigid alkotmány következménye és mellékterméke (Dánia, Norvégia). Ugyanakkor vannak nem szükségszerűen meghatározó tényezők: Görögországban például nem jellemző, és több, csak viszonylagosan nehezen vagy éppen könnyen módosítható államban is jelen volt (Olaszország) vagy van az alkotmány informális megváltoztatásának gyakorlata az alkotmánybíró-sági (Írország, Olaszország, Németország, Franciaország, Magyarország) vagy más hatalom általi (Franciaország elnöke) alkotmányértelmezéssel, a szokásjog (Olaszország) által, és újabban az alkotmány áttörésével (Lengyelország). A módosítási nehézség mellett tehát figyelembe veendő tényezők az alkotmány születésének körülményei és történelmi korszaka, illetve az absztrakciós foka. A sok elvont fogalmat rögzítő vagy alapvet, vagy alapjogi katalógust egyáltalán nem tartalmazó alkotmányok esetében – akár külső, akár belső hatásra – felmerül az igény azok jogrendszerbe való „bevonására”. Ennek módja – jogrendszertől függően – az EJEE aktív alkalmazása, addig nem létező (alkotmány)bíró-sági hatáskörök kiolvasztása, nem nevesített alapjogok meghatározása stb.

2. A politikai döntéshozó jogalkotása, a bírói/jogalkalmazói jog alkotása és az (alkotmány)bíró(ság)i jog (alkotmányértelmezés)

Az aktív vagy kreatív alkotmánybíró(ság)i alkotmányértelmezéseket gyakran szokták jogalkotásnak nevezni, és az ilyen tevékenységet végző (alkotmány) bíróságokat sokszor vádolják azzal, hogy átveszik a politikai döntéshozó feladatát, így megsértik a hatalommegosztás elvét. Az alkotmányvédő funkcióval rendelkező (alkotmány)bíróság jogrendszerbeli feladata az, hogy az alkotmányt úgy védje meg, hogy az annak ellentmondó jogszabályokat – akár azok mellőzésével, akár azok megsemmisítésével – kiiktatja a jogrendszerből. Ezzel önmagában is átlép a jogalkotó hatalom területére. Ezt nevezik „negatív” jogalkotásnak, amelynek legitimitásága – akár az erős, akár a puha felülvizsgálati rendszerekben³⁵⁹ – ma már talán nem kérdőjeleződhet meg. Napjainkban a legtöbb kritikát a „pozitív jogalkotási” tevékenység váltja ki. Ekkor az (alkotmány)bíró(ság)i döntést értékelők szerint a testület az alkotmányértelmezés eredményeként „új szabályt” hoz létre akár úgy, hogy „alkotmányos követelményt” fogalmazott meg, amivel orientálja a jogalkotót adott tartalmú jogszabály megalkotására, akár úgy, hogy az alkotmány szövegéhez új vagy tágabb értelmet kapcsolt. Mindez tapasztalható gyakorlat, a kérdés az, hogy dogmatikai szempontból és a hatalommegosztást figyelembe véve valóban arról van-e szó, hogy az (alkotmány)bíróság átveszi a jogalkotó – pontosabban az alkotmánymódosító hatalom – szerepét, vagyis övé-e az utolsó szó.

2.1. A jog forrásai közötti különbségek (és hasonlóságok)

A jog forrásai között általában megkülönböztetünk jogalkotói és jogalkalmazói jogot,³⁶⁰ és ez utóbbival szorosabb kapcsolatban álló, mégis újabb

³⁵⁹ DRINÓCZI 2017b.

³⁶⁰ Lásd SZILÁGYI 2014.

kategóriaként jelölhető meg az (alkotmány)bíróági alkotmányértelmezéssel megállapított új tartalom.

Az „(alkotmány)bíróági jog” a jognak kétségtelenül forrása, de nem minősül jogalkotói jognak, mivel az értelmezés eredményeként kapott döntést nem a jogalkotói hatalommal ruházták – lényegében politikai reprezentációt (is) ellátó – testület hozza meg. Ettől még – az alkotmányok alapján – az (alkotmány)bíróági döntések (mindenkire) kötelezőek és végrehajthatók.

Egyéb különbség a jogalkotói és a jogalkalmazói jog között az, hogy előbbi „kimondottan és kizárólagosan absztrakt-általános magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló akaratlagos tevékenysége, normaalkotó aktusa, amelynek során az életviszonyok jogi szabályozást nyernek”.³⁶¹ Ehhez képest a jogalkalmazói, pontosabban a (rendes) bírói jog a jogot a törvény keretei között alkalmazza az adott egyedi jogeset megoldása érdekében, a jogeset megoldására törekvési folyamatban. Az alkotmánybíróság ehhez képest az alkotmányhoz – tehát csak a legmagasabb szinten álló jogforráshoz (vagy akár nemzetközi szerződéshez) – méri az adott ügyben alkalmazott jogot (legyen az jogszabály vagy bírói döntés) annak érdekében, hogy az alkotmányban foglaltaknak érvényt szerezzen. A jogi normák létrehozása tehát általában sem a bíróságoknak (főleg a kontinentális jogrendszerű államokban), sem az alkotmánybíróságoknak nem az elsődleges törekvése. Amennyiben ez az értelmezés eredményeként mégis megtörténik, az minden bizonnyal akaratlagos tevékenységet feltételez. A bírói jog azonban – ellentétben az alkotmánybíróági joggal – nem általános szabályok megállapítását tűzi ki célul. Az alkotmánybíróság általi „általános szabály megfogalmazás” abban tér el a jogalkotói jogtól, hogy az elsődleges szándék nem magatartásszabályozás vagy politikai szabályozási szándék jogba való átültetése, hanem adott alkotmányi jelentéstartalom feltárása – a jogeset (a felülvizsgálandó jogszabály vagy bírói döntés, vagy absztrakt alkotmányértelmezés igénylése esetén) egyediségét figyelembe véve – annak érdekében, hogy adott jogesetet/konfliktust eldöntsön. Nyilván, mint minden értelmezésnek, az alkotmánybíróságoknak is vannak politikai következményei, ami abból fakad, hogy maga az alkotmány is részben politikai tartalommal töltött jogi dokumentum.³⁶² Ilyen jellegű politikai hatás

³⁶¹ DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004.

³⁶² PETRÉTEI 2009.

és tartalom a (rendes) bírói jog esetében sokkal elmosódottabb, nem annyira (ha egyáltalán) látható.

A (rendes) bírói jog *ex post facto* „szabályozást” jelent, míg a jogalkotói jog főszabályként jövőre irányulóan kívánja a magatartásokat rendezni. Az alkotmánybíróságok viszont – akár amiatt, mert az őket szabályozó jogi rezsim azt előre eldöntötte, akár amiatt, mert a gyakorlatukat így alakították – a döntéseiket jövőre irányulóan is meg tudják hozni amellet, hogy a határozataik hatálya lehet *ex tunc* és *ex nunc* is. A „alkotott jog” joghatásának, kötelező ereje általánosságának a bekövetkezése is eltérő: a bírói jog esetében ez nem azonnal jön létre, míg a jogalkotó és az alkotmánybírósági jog esetében adott testületek maguk döntenek a szabály/döntés hatálybalépéséről.

A jogalkotói jog – mivel éppen a politikai döntéshozatali karaktere miatt be kell tartania a jogalkotásra előírt szabályokat – általában – a minőségi jogalkotás mimimumát feltételezve – sokkal lassabban tud reagálni a társadalmi viszonyok alakulására, mint akár a bírói, akár az alkotmánybírósági jog. Ugyanakkor a jogalkotói jog rögzített, egyértelmű, fellelhető, alakításának szabályai is hozzáférhetőek, a nép – akit a politikai döntéshozó képvisel – annak alakításában részt vehet. Mindez nem jellemző sem a (rendes) bírói, sem az alkotmánybírósági jogra.

A (rendes) bírói és az alkotmánybírósági jogkeletkezés közötti markáns különbség, hogy utóbbi az alkotmányt alkalmazza, amely – jellegénél fogva – jóval nagyobb mértékben tartalmazhat általános megfogalmazásokat, értelmezendő szabályokat, mint a jogalkotói jog. Utóbbi esetében a jogszabályszerkesztési szabályok és elvek a határozatlan jogfogalmak lehetőség szerinti mellőzését vagy értelmező szabályok alkalmazását követelik meg, amelyek így a (rendes) bírói jogfejlesztő tevékenységet jelentősen korlátozzák és meghatározzák. Ugyanakkor ezek irányadóak lehetnek az alkotmányértelmezésre akkor, ha az adott államban az az uralkodó nézet, hogy az alkotmány „csupán” egy törvény, mivel ekkor a törvényértelmezés szabályai irányadóak; nincsen különbség a törvény és az „alkotmány” között (például Egyesült Királyság). Ha azonban az alkotmányt az államilag szabályozott társadalom alaprendjeként fogják fel, ahogyan azt a legtöbb kontinentális jogrendszerű államban teszik, akkor az alkotmányértelmezés ennek az alaprendnek a más jellegű megközelítést igénylő konkretizálása.³⁶³ Jakab András szerint a jogszabály-értelmezés és az alkotmányértelmezés jogi

³⁶³ PETRÉTEI 2009, 120.

természete közti különbségtétel káros mítosz.³⁶⁴ Igazából viszont lehet, hogy nem is az értelmezés „jogi természete” között kell különbséget tenni, hanem az alapul fekvő normák – egy törvény vs. alkotmány – közötti különbséget és az értelmezés eredménye „joghatásának” jellemzőit kell hangsúlyozni, ami kihat az értelmezés eredményének értékelésére is. Talán kiegészíthető a megállapítása – „[a]z alkotmányértelmezés módszerei ezért alapvetően nem különböznek a jogszabály-értelmezés módszereitől, különbség csak az egyes módszerek hangsúlyozásában és alkalmazásuk gyakoriságában van”³⁶⁵ – azzal, hogy az alkotmányértelmezés – figyelemmel az alkotmány és az alkotmánybíróság jogrendszerben elfoglalt helyére – sajátos módszert vagy azok sajátos együttes alkalmazását is megkövetelheti.³⁶⁶ A következők fő pontokban éppen erre találhatunk példákat.

2.2. Az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés

Az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés e kötetben vizsgált témakörét tekintve két eredménnyel is járhat. Az egyik esetben az – még a legkritikusabb értékelők szerint is – megmarad az alkotmány szövegének, struktúrájának, logikájának és szellemének keretei között, vagyis az alkotmányértelmezés egyik alapvető szabályát betartja: az értelmezés eredménye nem terjeszkedhet túl az alkotmány szövegén. Ebben az esetben nem merül fel semmilyen alkotmánybírósági kormányzásra vagy jurisztokráciára emlékeztető vád.³⁶⁷ A másik esetben az értelmezés olyan eredménnyel jár, amely olyannyira elszakad az alkotmány szövegétől, hogy a kapcsolatot nehéz vagy egyáltalán nem lehet fellelni (például a nem nevesített alapjogok esetében). Ekkor az (alkotmány)bíróság valóban valami „újat” hozott létre, és amennyiben az kötelező mindenkire nézve, akkor felmerülhet az említett vád és a hatalommegosztás sérelme, ha nem vesszük figyelembe azt, hogy az alkotmány jelentéstartalmának meghatározása több hatalmi ág együttes tevékenysége, és nem feltétlenül adott időpillanatra korlátozódik. Ha mindezt figyelembe vesszük, akkor vizsgálendő, hogy a gyakorlatban a politikai döntéshozó – törvényhozó, alkotmánymódosító hatalom – konkrétan milyen intézkedéseket

³⁶⁴ JAKAB 2016, 16–17. Szente Zoltán Jakabhoz hasonló álláspontot foglal el: SZENTE 2013, 115.

³⁶⁵ JAKAB 2016, 17.

³⁶⁶ Vö. PETRÉTEI 2009, 124–133.

³⁶⁷ POKOL 2013, 5–6.

tett az ilyen értelmezésekkel kapcsolatban. Ezt mutattam be az előző fejezetekben. Ugyanakkor kétségtelenül nehéz egyértelműen azonosítani azt, hogy az (alkotmány)bíróági jog mikor marad meg az alkotmányértelmezés keretei között, mivel ezt az értékelő szubjektív meggyőződése, preferált értelmezési irányzata, módszere határozza meg. Ezen az (alkotmány)bíróági értelmezés következetessége, kiszámíthatósága és precedensjellege javíthat.

Látható tehát, hogy bár vannak hasonlóságok a (rendes) bírói és az alkotmánybíróági jogkeletkezés között, utóbbi mégis – a jelentős eltérések miatt – külön kategóriaként kezelendő, de semmiképpen nem azonosítható a jogalkotói jog alkotásával. A különbségek – amelyek jelentős mértékben túlmutatnak a hasonlóságokon – ugyanis egyértelműen tapinthatók: eltérő funkció, felhatalmazás, a tevékenység jellege és elsődleges szándéka, a társadalmi viszonyok (részbeni) alakításának módja. Mindebből azt a következtetést lehet levonni, hogy az alkotmánybíróági alkotmányértelmezéssel keletkezett „új szabály” nem azonos a jogalkotói joggal, és a jogalkotói jogra épülő – és jól működő – alkotmányos demokráciában nem tudja átvenni a jogalkotói jog szerepét. Ez nem jelenti ugyanakkor, hogy azt ne tudná kiegészíteni, és hogy e jogfejlesztésre ne lenne szükség. Azt, hogy mindezt hogyan teszi, akkor tudjuk meg, ha megvizsgáljuk az alkotmányértelmezés egyes államok által alkalmazott módszereit és az informális alkotmánymódosításnak nevezett jelenség okait, jellemzőit és az azokra adott jogalkotói válaszokat.

[Vákát oldal]

3. Az alkotmányértelmezés egyes államok által alkalmazott módszerei

Az egyes államok alkotmánybíróságai által követett irányzat fő jellemzői azt mutatják, hogy egyfajta értékrendszert követ a német és követett a lengyel alkotmánybíróság, kreatív értelmezést is alkalmaz az ír bíróság, az olasz alkotmánybíróság pedig a nyitott textúra doktrínáját dolgozta ki. A luxemburgi bíróság – a hatásköri kötöttségek miatt – tartózkodik a dinamikus értelmezéstől, a vizsgált északi államok pedig hasonló okokból és a már említettek miatt meglehetősen tartózkodnak a bírósági felülvizsgálatról.

3.1. A német megközelítés: objektív értékrendszer

A német AB politikai karaktere egyenes következménye annak, hogy a politikai karakterű alkotmányjoggal foglalkozik, és mind a két politikai hatalmi ág tevékenysége felett alkotmányossági kontrollt gyakorol. Az erre vonatkozó német választás a történelmi tények tükrében nem meglepő.³⁶⁸

A német AB az alkotmányos textualizmust alkalmazza a GG értelmezésekor, amely értelmében szigorúan köti magát az alkotmányi szöveghez. Ez azonban nem zárja ki más módszerek – szisztematikus és teleologikus interpretáció – alkalmazását. A teleologikus módszer követésekor az AB történeti interpretációs eszközt és funkcionális módszert is alkalmaz. Az alapító atyák eredeti szándékának kutatása és feltárása az alkotmányértelmezésben kisebb jelentőségű, mint az Egyesült Államokban.³⁶⁹ További különbség, hogy a német alkotmánybírák nem az általuk preferált értelmezési módszer alkalmazásával döntenek el ügyeket, hanem a GG szövegéből, szerkezetéből és értékrendszeréből indulnak ki. Legyen bármi az eldöntendő ügy, ugyanazokra az alkotmányi elvekre hivatkoznak,³⁷⁰ vagyis az AB a saját maga által kidolgozott értelmezési gyakorlatot is követi. Az értékek objektív rendszere

³⁶⁸ FINCK 1997, 137.

³⁶⁹ FINCK 1997, 154., 155.

³⁷⁰ BEATTY 2001, 89., 90.; PETRÉTEI 2009, 132.

módszer szerint a GG alapvető érték döntéseket foglal magában, amelyeket az alapító atyák fogalmaztak meg. Ezek közül a legfontosabbak a választások, amelyek a szabad demokratikus alaprend kialakítására vonatkoztak. Ez magában foglalja a képviselői, szövetségi rendszert, a parlamentáris kormányzati rendszert, amelyet az alapjogok és szabadságok garantálása erősít meg. Ez az értékrendszer objektív, mivel az alkotmány erejénél fogva kötelez minden állami szervet annak realizálására. Ezeknek az értékeknek a csúcán – az AB gyakorlatában – a méltósághoz való jog áll.³⁷¹ A 70-es években a testület sokszor megfékezte a progresszív és reformirányultságú liberális-szocialista parlamenti többség tevékenységét, ami miatt – úgy politikai, mint alkotmányjogi alapon – a hatalommegosztás elvének negligálásával és a politikai szférába való beavatkozással vádolták. A kritika lényege az volt, hogy a testület politikai döntéseket hozott a versengő jogalkotási programok között akkor, amikor az alapjogokat nemcsak szubjektív jognak tekintette, hanem objektív érték döntésnek is. Ezzel ugyanis az AB átvette a társadalom irányításának a feladatát. A kritikáktól eltekintve azonban e szervet – ellentétben például a magyar és a lengyel társával – sosem akadályozták a tevékenységében.³⁷²

3.2. A lengyel megközelítés: axiológiai megközelítés (2015-ig), az alkotmány áttörése (2015-től)

A lengyel alkotmányos hagyományok – legalábbis 2015-ig – a német doktrínát követték, vagyis nem lehetett az alkotmányt a szövegének kifejezett megváltoztatása nélkül módosítani, de elfogadták az alkotmány dinamikus értelmezésének koncepcióját, ami pedig lényegében az olasz alkotmányjognak is jellemzője, és az alkotmány tartalmát a mindenkor társadalmi, politikai, gazdasági valósághoz törekedtek igazítani.³⁷³ A lengyel alkotmánybíróság az alkotmány kreatív értelmezésekor több értelmezési módszert és eszközt is alkalmaz: funkcionális, teleologikus, történelmi, összehasonlító módszert, és gyakran utal a nem normatív értékrendszerre.³⁷⁴ Az aktivistább vagy kiterjesztőbb értelmezés az új alkotmány 1997-es elfogadásával veszi-

³⁷¹ FINCK 1997, 137–138.

³⁷² FINCK 1997, 138.

³⁷³ SKOTNICKI–DOMAŃSKI 2005, 7.; TRZCIŃSKI–SZWAST é. n., 1.; HALÁSZ 2014, 142–155.; SÓLYOM 2002, 19.; BIEŃ-KACAŁA 2017.

³⁷⁴ TRZCIŃSKI–SZWAST é. n., 14.

tett fontosságából. Janusz Trzcíński és Michał Szwaśc az alkotmányt *living instrumentként* fogják fel, és – különösen a lengyel alkotmányos berendezkedést – olyannak ítélik meg, ahol úgynevezett alkotmánybírói alkotmány van.³⁷⁵ 2015 óta az alkotmány kreatív interpretációjának újfajta fellendülése figyelhető meg (alkotmánybírói döntések kihirdetése, alkotmánybírók megválasztása, igazságügyi reform, gyülekezési jog szabályai), amely folyamat azonban, ellentétben a 90-es években zajló értelmezésekkel, már nem az alkotmányos demokrácia kialakítását és megerősítését célozza.

3.3. Az írás értelmezési módszerek: a kreatív értelmezés lehetősége és elfogadása

Az írás bíróságok az alkotmányt a nyelvtani, a koherenciát biztosító, a cél-tételező és a történelmi módszerek mentén, illetve a természetjog alapján értelmezik.³⁷⁶

A nyelvtani értelmezés a legdemokratikusabb eszköz, mert azt a szöveget és annak más alkotmányi szabállyal való (rendszerint) összefüggéseit veszi alapul, amelyet a nép a referendum során elfogadott, és mást nem. Ebben az értelmezésben a problémát a nem egyértelmű kifejezések okozzák, de az egyértelmű és világosan megfogalmazott szavaknak azt az értelmet kell adni, amit jelentenek, kivéve, ha maga az alaptörvény ad nekik megszorító vagy éppen kiterjesztő jelentést. Az alkotmány nem tartalmaz megszorítást azokban az ügyekben, amelyekkel szemben a felsőbb bíróságok – így a központi büntető bíróság – ítélete ellen az LB-hez lehet fordulni. Ügyészi fellebbezés azonban a központi büntető bíróság ítélete ellen – a kétszeres elítélés tilalma miatt – nem volt szokás egészen addig, amíg a LB a *The People (DPP) v. O’Shea* (1982) ügyben³⁷⁷ ki nem mondta, hogy a „minden döntés ellen” kitétel megszorítások nélkül értendő. Az ebben az ügyben alkalmazott módszer tehát a koherenciát biztosító értelmezés.

A cél-tételező értelmezés az adott alkotmányi szabály célját tárja fel. A bíróság ezt a *Paperlink*-ügyben alkalmazta, és az alkotmány 40.6.1. cikkének értelmezését követően, mintegy annak kiegészítéseként rögzítette

³⁷⁵ TRZCÍŃSKI–SZWAŚC É. N., 11.

³⁷⁶ *Constitutional interpretation* (É. N.). Elérhető: <https://citycolleges.ie/app/uploads/Chapter-1-Constitutional-Law.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)

³⁷⁷ IR 384.

a kommunikáláshoz való nem nevesített alapjogot. Ugyanebben az ügyben mondták ki – mintegy a céltételező értelmezés indokaként –, hogy az alkotmány ugyanannyira politikai, mint jogi dokumentum. A *Murray v. Ireland* ügyben az élethosszig tartó szabadságvesztését töltő házaspár arra hivatkozott, hogy a 41. cikk nem tartalmaz semmilyen korlátozást a házassághoz való jogra – ideértve a gyermekek nemzését is –, ellentétben több alkotmányos joggal, amelyeknél az érintett szakasz második szabálya szokott korlátokat előírni. Erre tekintettel joguk van a házaselethez a gyermek nemzése céljából. A bíróság kimondta, hogy a 41. cikk értelmében a család fogalma kiterjed a házastársakra, azonban megállapította, hogy a 41. cikk biztosan nem korlátlan: a szabadságvesztésüket töltőknek nincsen joguk olyan körülményekhez, amelyek megengedik nekik, hogy a börtönben foganjon gyermekük.³⁷⁸

A történeti módszer – amelyet néha originalizmusnak neveznek – az alkotmány elfogadásakor vagy egyes rendelkezései megalkotásakor követett általános gondolkodásmód és felfogás iránt érdeklődik. Az *In re Art. 26 of the Constitution and the Offences Against the State (Amendment) Bill* (1940) ügyben³⁷⁹ a bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a törvény által alkalmazni kívánt előzetes letartóztatással kapcsolatos intézkedések alkotmányosak-e, vagy sem. A bíróság úgy döntött, hogy nem ellentétesek az alkotmánnyal, mivel annak elfogadásakor – azaz három évvel korábban – is voltak hatályban hasonló intézkedések, és az alkotmányozás (a referendum) során sem fogadtak el ezzel ellentétes szabályokat. Ebben az ügyben a nép 1937-ben megfogalmazott akaratának feltárása egyszerűbb volt, mivel azóta csak három év telt el. A *Norris*-ügyben azonban (1984) már felmerült az a nehézség, hogy hogyan lehet megállapítani az 1937-ben fennálló gondolkodásmódot. Ezt erősítette az alkotmány élő dokumentumként való felfogása, amely szerint az flexibilisen reflektál a társadalom változó értékeire és morális felfogásaira. A *Sinnott*-ügyben (2002) azonban a történeti értelmezés újrafelfedezése történt meg, amikor az LB-nek arra kellett választ találnia, hogy a 41. cikkben írt alapfokú oktatás kiterjed-e azokra is, akik a „hagyományos kornál” (18 év) idősebbek. A bíróság utalt arra, hogy ha az alapfokú oktatást történetileg értelmezzük, akkor annak az 1937-ben elfogadott tartalma az volt, amit akkor a miniszteri oktatásügyi tanrend előírt, és így is kell értelmezni, mivel ezzel ellentétes rendelkezés nem található az alkotmányban.

³⁷⁸ CONWAY 2006.

³⁷⁹ 1 IR 470.

A *The State (Healy) v. Donoghue* (1976) ügyben megállapították, hogy az alkotmányban rögzített jogokat a megfontoltság, igazságosság és a könnyөрületesség elvei mentén kell interpretálni, amelyek a társadalom változásával és fejlődésével maguk is fokozatosan fejlődhetnek vagy változhatnak, és amelyeket időről időre, mindig az uralkodó elméletek fényében kell értelmezni. Az alkotmány nem törekszik arra, hogy az elfogadásakor uralkodó elképzeléseket és elveket minden időkre érvényesen megfogalmazza. Ez természetesen felveti annak a kérdését, hogy melyek azok az alkotmányi szabályok, amelyeket a történelmi fényükben, és melyek azok, amelyeket a változásokra tekintettel kell értelmezni. A két megközelítés együttes alkalmazását említette a *Sinnott*-ügy, amelyben arra is utaltak, hogy a változó értékeknek megfelelő értelmezésnek nem kell szükségszerűen elszakadnia a történelmi kontextustól. A *Zappone*-ügyben is e két módszer leleményes alkalmazását lehetett látni. A felperesek azzal érveltek, hogy ha az alkotmány tartalma változik a társadalmi változásokkal együtt, akkor a házasság – alkotmányi definíció hiányában – fogalma is változhatott, ami miatt az kiterjedhet azonos nemű párokra is. A bíróság – azzal az érveléssel kapcsolatban, hogy a házasság fogalma a társadalomban változott-e – rámutatott a 2004-ben elfogadott *Civil Registration Act* szabályára, amely nem engedte meg az azonos neműek házasságát, ami azt jelentette, hogy 2004-ben megerősítést nyert az a nézet, miszerint a házasság a férfi és a nő közössége.

A természetjogi értelmezés arra épül, hogy vannak a jónak és a rossznak olyan sérthetetlen, megmászhatatlan és abszolút elvei, amelyek a pozitív alkotmány felett állnak. Ez az értelmezési módszer azonban 1995-től jelentős hanyatlásnak indult.³⁸⁰ Ez a természetjogi megközelítés volt az alapja a *Ryan*-ügyben a nem nevesített alapjogok doktrínája kidolgozásának. Az egyénnek sok olyan, az állam demokratikus és keresztény jellemzőjéből fakadó személyhez fűződő joga van, amelyet a 40. cikk egyáltalán nem említ. A *McGee*-ügyben pedig megfogalmazták, hogy a természetjogot vagy az emberi jogokat nem a pozitív jog teremti, hanem az alkotmány csak elismeri a létezésüket, és biztosítja a védelmüket. A természetjogi érvelés felhívása ellentmondásokhoz is vezethet. A *Norris*-ügyben az alkotmány preambuluma és annak a Szentháromságra és Jézus Krisztusra vonatkozó részei voltak az alapjai annak a megállapításnak, hogy a homoszexualitás megítélésében a természetjog az egyház tanításával egyezett meg. A természetjog akkor tehát olyan nézetet jelentett, amelyet az alkotmány igen

³⁸⁰ *Constitutional interpretation* (é. n.), 6.

konzervatív és katolikus értelmezéseként azonosíthatunk. A McGee-ügyben viszont a természetjogot azért hívta fel a bíróság, hogy kiolvassa a házassági *privacy*hez való jogot, amely magában foglalta a fogamzásgátló szerek beszerzését is. Ez az értelmezés pedig ideológiai szempontból a Norris-ügyben mondottakkal ellentétes. Az Article 26 and the Regulation of Information (Services out of the State for Termination of Pregnancies) Bill 1995 (1995) ügyben azt kérdezte a bíróság, hogy a természetjognak elsőbbsége lehet-e a népnek a referendummal kifejezett akarata felett (14. módosítás), és azt találta, hogy többé már nem. Az adott törvényjavaslatot alkotmányosnak találták, mivel összhangban volt a 14. módosítással.

A korlátlan bírósági aktivizmussal szemben, amely a nem nevesített alapjogok doktrínájának valódi alkalmazásában állt, kritikák fogalmazódtak meg, és az is felmerült, hogy önmérsékletet kellene tanúsítani az olyan jogok esetében, amelyek nem megalapozott precedensen nyugszanak. A gyakorlat ugyanis jogbizonytalanságot okoz, mert nem lehet tudni, hogy az egyes bírák milyen egyéb alapjogot gondolnak még kiolvasni a 40.3. cikkből, sőt többször kétséges és inkonzisztens az érvelés, amelynek eredményeként új jog keletkezik. A bíróság ugyanis a gyakorlat során utalt a természetjogra (McGee), az egyénre mint emberi lényre (Norris), a 45. cikke (Murtag), a preambulumba (Art 26 and the Regulation of Information Bill 1995 ügy), az állam keresztény és demokratikus jellegére (Ryan).³⁸¹ A gyakorlat legitimitását is sokan megkérdőjelezik, de azt senki nem vitatja, hogy politikailag szükségesek vagy morálisan megköveteltek lettek volna.³⁸² A bírói aktivizmus ugyanakkor az idővel enyhült, és konzervatívabb értelmezésnek adta át a helyét.³⁸³ A gazdasági, szociális és kulturális jogok területén több ilyen eset is említhető,³⁸⁴ amelyben a bírák elismerték a hatalommegosztás elvének a fontosságát a gazdaságpolitika, a szociálpolitika és az oktatáspolitika területén.

³⁸¹ SMALL 2003.

³⁸² COFFEY 2004, 310.

³⁸³ O'TOOLE – DOONEY 1992.

³⁸⁴ O'Reilly v. Limerick Corporation [1989] ILRM 181, T.D. v. Minister for Education [2001] 4 IR 259 és a Sinnott-ügy.

3.4. Az olasz megközelítés: az alkotmány „nyitott textúrájának” doktrínája

Két meghatározó olasz jogtudós – még a 30-as években megfogalmazott – álláspontját érdemes idézni a jog és a politika néha elmosódó határaitól. Vezio Crisafulli³⁸⁵ szerint a hatalommegosztást már meghaladta a hatalmi ágak közötti koordináció és az egységes szándéknak való alávetettség, amely nem más, mint az a politikai cél, amit a többségi párt kitűz. Mortati³⁸⁶ szerint azonban minden alkotmány valódi alapját a társadalmi bázisában, pontosabban a társadalmi, politikai gazdasági csoportokban kell keresni, amelyek osztják azokat az értékeket (a materiális alkotmányosságot), amelyen a formális jogrend nyugszik.³⁸⁷ Újabban említhető Alessandro Pace³⁸⁸ véleménye, aki szerint az értékekre alapozott értelmezés veszélyes, mert olyan széles mérlegelési lehetőséget ad az AB-nak, amit a parlamentnek kellene élveznie. Ha tehát nem akarjuk a hatalommegosztás elvét megsérteni, akkor csak az olyan értelmezési eredményeket lehet elfogadni, amelyek az alkotmány szövegét tiszteletben tartják. Franco Modugno³⁸⁹ szerint azonban az alkotmány legfontosabb értelmezője az AB, amely e tevékenységében szabadságot élvez azért, hogy a kodifikált alkotmányjogot egységesítse, azt kiegészítse. A hatalommegosztás elvének eleget tesz azzal, ha a szöveg és a logika általi korlátokat tiszteletben tartja. Az ilyen esetekben ugyanis az értelmezés mindig visszavezethető a szövegre. Az olasz AB egyértelműen a flexibilisebb, dinamikusabb, élő alkotmány koncepciót támogatja és alkalmazza.

Az olasz alkotmányjogi irodalom is alkalmazza a formális és a materiális értelemben felfogott alkotmányjog megkülönböztetését,³⁹⁰ hasonlóan a némethez és a magyarhoz.³⁹¹ A gyakorlatban a különbség az, hogy – bár elismerik, hogy az AB az alkotmányt alkalmazza, és nem feladata megváltoztatni – az alkotmány változásához nem fűznek kényszeresen pozitív jogi változást is, hanem elismerik, hogy a testület értelmezésének létrehozó – jogfejlesztő – funkciója is van. Fusaro szerint a ma hatályos olasz alkotmány nem az, amit 1948-ban elfogadtak, az már inkább az alkotmányértelmezés

³⁸⁵ CRISAFULLI 1938.

³⁸⁶ MORTATI 1939.

³⁸⁷ FUSARO 2013, 211–212.

³⁸⁸ PACE 2001.

³⁸⁹ MODUGNO 2005.

³⁹⁰ FUSARO 2013, 222.

³⁹¹ PETRÉTEI 2009.

eredménye, mintsem a szuverén politikai közösség, a nép és annak képviselői akaratának kifejeződése.³⁹² Az AB több esetben is az írott szövegen túli értelmezést adott egyes rendelkezéseknek, amit a jogtudomány és a politikai gyakorlat általában pozitívnak minősített, de ami mégis felvetette az önkényesség, a bírák általi kormányzás (jurisztokrácia)³⁹³ vagy a *judicialization of politics*³⁹⁴ vádját.

Az olasz alkotmány „nyitott textúrájának” doktrínája³⁹⁵ ad lehetőséget az olasz informális alkotmánymódosításra az alkotmány keretein belül, mert az néhány alkotmányi tárgyúnak minősíthető viszonyról nem rendelkezik, vagy részletesebb szabályok helyett általános elveket fogalmaz meg. Ebből következően a „nyitott textúra” lehetővé teszi, hogy egyéb jogforrások, mint például a választási jogszabályok és a parlament kamaráinak házszabályai „belépjenek” és „integrálódjanak” az alkotmányba. Ez jellemzi ugyanis a kormányzatra vonatkozó alkotmányos normákat, amelyek 1993 után – a választásra vonatkozó jogszabályok megváltoztatásával – lehetővé tették a többségi elvű parlamentáris rendszernek a társulások vagy hatalommegosztó kormányzati rendszert³⁹⁶ követő kialakulását. Ezek az alkotmányos változások azonban nem befolyásolták az írott alkotmány érvényességét, vagyis nem változtatták meg annak jelentéstartalmát.³⁹⁷ Figyelembe veendő az is, hogy az olasz AB szerepének fontosságát megerősíti a tizenöt – különösen a kamarák által választott öt és a köztársasági elnök által kinevezett másik öt – bíró megválasztását övező figyelem, és a pártrendszerbe vetett bizalom alacsony foka. Emiatt az általában megfogalmazható vádak marginálisak, azok a szakirodalomban alig szerepelnek. Mindennek az oka az alkotmányfelfogás is, amely figyelembe veszi az alkotmánynak az átalakuló társadalmi viszonyok miatti folyamatos változása szükségességét. Ehhez nélkülözhetetlen az AB értelmezésében megnyilvánuló jogfejlesztő tevékenység. Figyelemre méltó, hogy Olaszországban nemcsak a szakirodalom, hanem maga a testület is több éven keresztül „értelmező döntésekről” beszélt, sőt az egyetemi tananyagga is vált. Amikor az AB a döntéseit magyarázza, négyféle felosztást követ: 1. hozzáadó: új jogot alakító; 2. integratív: meglévő jogot kiegészítő;

³⁹² FUSARO 2013, 223., 231.

³⁹³ Nálunk lásd például a *Jogelméleti Szemle* 2015. évi 4. számának jurisztokrácia vitáját: POKOL 2015a, 2015b; DRINÓCZI 2015a.

³⁹⁴ Lásd például HIRSCHL 2006.

³⁹⁵ BIN (é. n.).

³⁹⁶ BOGAARDS 2005.

³⁹⁷ GROPPI 2013, 217–218.

3. abrogatív: megsemmisítő; 4. kiegészítő.³⁹⁸ Az AB értelmezéseit általában nem követte azok formális módosítással való megerősítése, ellentétben néhány alkotmányos gyakorlattal (például kormányalakítás), amelyek később – ha nem is az alkotmány szövegébe – de az azt implementáló törvény szövegébe bekerültek.

Néhány esetben az AB mutatott némi önkorlátozást, kifejezetten arra utalva, hogy köti magát az alkotmány szövegéhez. Ez történt például abban az ügyben, amikor alkotmányellenessé nyilvánították a választási lista „fenntartott kvóta” intézményét (női képviselők preferálása),³⁹⁹ amelyet aztán egy formális alkotmánymódosítás felülírt,⁴⁰⁰ vagy az azonos neműek házassága ügyében, amikor arra utaltak, hogy az alkotmány szövege és az alapító atyák eredeti szándéka kizárja a házasságnak az olyan értelmezését, amely közelítene az azonos neműek helyzetéhez.⁴⁰¹

A szöveg nyelvtani jelentésének megváltoztatására is van azonban példa az olasz alkotmánybíróság döntéseiben. Az ellenjegyzést adó miniszter jelzőjét a testület megváltoztatta (200/2006 határozat): az előterjesztő helyett a hatáskörrel rendelkező miniszternek kell az ellenjegyzést megadnia. Ez a megoldás egyrészt figyelmen kívül hagyta az Alkotmányozó Gyűlés döntését, amelyben a *competenti* helyett a *proponenti* szót használja, ugyanakkor az azt megelőző, az alkotmányszöveget előterjesztő akaratát „emelte” – a szöveg kicserélésével – alkotmányi szintre. Az átértelmezést azonban nem kell feltétlenül kárhoytatni, mert az a jogbiztonságot és a hatáskörök tiszteletben tartását fejezi ki, és követeli meg. Ezzel megakadályozza, hogy a hatáskörrel nem rendelkező miniszter által előterjesztett kérdésben hozott elnöki döntést olyan ellenjegyezze, akinek nincsen a kérdésben kompetenciája, vagyis a felelősséget sem is tudná átvállalni a köztársasági elnöktől. Ez pedig ellentmondana az elnök olasz alkotmányos rendszerben elfoglalt helyének. Másik példa a bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetővé tétele miniszterrel szemben (7/1996. határozat). Itt az alkotmánybíróság nem a szöveget „cserélte le”, hanem – a kormányzati rendszer jellegzetességeit

³⁹⁸ FUSARO 2013, 226.

³⁹⁹ 422/1995. döntés. DONÀ 2015, 3.

⁴⁰⁰ Az V. címet érintő 2001-es módosítás beiktatta a 117. cikkbe, hogy helyi szinten minden akadályt el kell mozdítani a választhatósággal kapcsolatban is a genderegyenlőség érdekében. Ez azonban a központi kormányzatot nem érintette, arra még két évet várni kellett. Az 51. cikket érintő 2003-as módosítás kifejezetten lehetővé tette a nemi kvóták alkalmazását. DONÀ 2015, 4.

⁴⁰¹ 138/2010. döntés.

figyelembe véve – az egyértelmű jelentést nem hordozó passzív szerkezetű mondatot aktívvá alakította át, aminek eredményeként a 94. cikkben már megjelent „kormány” szó jelentését terjesztette ki a kormány tagjára.

3.5. A luxemburgi megközelítés: tartózkodás a dinamikus értelmezéstől – hatásköri korlátok

A luxemburgi AB bevezetése az alkotmány dinamikusabb értelmezését eredményezhette volna, de ezek az elvárások nem valósultak meg. Az 1997-es megalakítását követően 2013-ig az alkotmánybíróság mintegy 76 döntést hozott, amelyek főleg az egyenlőségi szabállyal álltak összefüggésben.⁴⁰² A testület értelmezi az alkotmányi szöveget, de már a kezdetektől fogva tartózkodik az alkotmány jelentéstartalmának fejlesztésétől, és a szó szerinti értelmezéshez ragaszkodik. Gerkrath szerint ennek több oka lehet. Az egyik kétségtől a szűkre szabott alkotmányi mandátuma: az csak annak a megállapítására terjed ki, hogy az adott jogszabály megfelel-e az alkotmányi rendelkezésnek, vagy sem, de alkotmányellenesség esetén nincsen megsemmisítésre vonatkozó hatásköre. A másik az eljárásban keresendő: csak a rendes bíró kezdeményezheti az eljárást. A harmadik a testület összetétele: az rendes bírákból áll.⁴⁰³

3.6. A magyar alkotmány értelmezéséről

Úgy tűnik, hogy az AB eddig adása maradt az olyan – a fentiekhez hasonlóan azonosítható – viszonylag koherens és hosszabb távon is alkalmazható irányzat melletti kiállással,⁴⁰⁴ amely segíthetne az értelmezési gyakorlatának az objektívebb értékelésében. A magyar AB-re nem jellemző az USA legfelsőbb bíróságának döntési tartalmat meghatározó gyakorlata, ugyanakkor, ahhoz hasonló módon, az elnökök befolyásolják⁴⁰⁵ az AB értelmezési irá-

⁴⁰² THILL é. n., 1098. Elérhető: https://orbi.lu/bitstream/10993/3230/1/Luxembourg%20Pages%20from%209789013091762_Constitutional%20Law%20of%2028%20EU_BW_VI.0-19.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)

⁴⁰³ GERKRATH 2016, 238.

⁴⁰⁴ E kritikát lásd például POKOL 2013, 5–6.

⁴⁰⁵ Az amerikai legfelsőbb bíróság értelmezési gyakorlatában több módszert is alkalmaznak, és attól függően, hogy a bírák – meggyőződésükre alapozva – melyikre helyezik

nyultságát. A testület – legalábbis hosszú távon – nem tette magáévá a *living tree* vagy a *living instrument* (olasz AB, ír LB, EJEB) felfogását, amelynek talán a magyar megfelelője a Sólyom László-féle láthatatlan alkotmány lehetne. Ez azonban a 90-es éveket követően már nem jellemző az ítélkezési gyakorlatra; az sokkal szövegtöltebbé vált. Az Alaptörvény hatálya alatt az Ár. határozatban és az identitásról szóló határozatban megint meglehetősen kreatívvá vált a testület: míg az elsőben nem vette figyelembe az Alaptörvény írott szövegét,⁴⁰⁶ a másodikban maga kreált új alkotmányi szabályt.⁴⁰⁷

Nem biztos, hogy az ilyen gyakorlat – kizárólag a hatalommegosztás szempontjából – feltétlenül kárhoztatható, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a magyar politikai döntéshozó általában követte az AB esetleg túlterjeszkedőnek is minősíthető, a szövegtől elszakadó és kreatívabb, aktivistább értelmezéseit a saját politikai érdekei tükrében. Ha elfogadhatónak tartotta az „új szabályt” alkotó értelmezést (például névjog), a törvényi szabályozást vagy magát az új alkotmányt (például a köztársasági elnök kitüntetési és kinevezési jogköre) ahhoz igazította. Ha nem, akkor alkotmánymódosítással élt, mint ahogyan azt az Alaptörvény negyedik módosításánál tapasztalhattuk. Az alkotmány jelentéstartalmáról tehát egyfajta alkotmányos párbeszéd eredményeként hosszabb távon született meg a politikai döntéshozó által is „jóváhagyott” vagy „elismert” döntés.

Az AB minden bizonnyal sokat tehetne annak érdekében, hogy az értelmezési gyakorlata koherensebb, kiszámíthatóbb legyen. Ehhez az kellene, hogy figyelembe vegye az alkotmányértelmezés tárgyának (az alkotmánynak) a sajátosságait, a konkrét eljáráshoz találja meg a legmegfelelőbb értelmezési módszert vagy inkább azok kombinációját, és precedensjelleggel kövesse saját korábbi gyakorlatát⁴⁰⁸ akkor is, ha az egy kreatívabb – de a politikai

a hangsúlyt, alakul ki az egyes bíróságok jellemzése. Az Earl Warren vezette Warren Court (1953–1969) a liberális többségével a konzervatív tagok ellenében például a polgári jogok és szabadságok, valamint a szövetségi hatáskörök kiterjesztőjévé vált. A Rehnquist Courtot (1986–2005) William Rehnquist főbíróága alatt konzervatívabbnak ítélték meg az elődeihez, így például a Warren-bírósághoz képest. E bíróság döntéseiben bizonyos esetben a Warren Court döntéseit megzabolázta, ugyanakkor figyelembe vette a társadalom többségének nézeteit, véleményét is. Lásd MOLNÁR 2017; FINCK 1997, 132–136.

⁴⁰⁶ DRINÓCZI 2015b, 125–135.

⁴⁰⁷ DRINÓCZI 2017b.

⁴⁰⁸ DRINÓCZI 2017b.

szféra által akár hallgatólagosan is elismert – értelmezésen alapul.⁴⁰⁹ Ha ettől eltér, akkor az eltérést alaposan indokolja meg. Ezen túl iránymutatást jelenthetnek az e tárgyban már megjelent szakirodalmi munkák. Csak kettőt említve: Jakab András szerint például az alkotmányt mindig szövege alapján, ugyanakkor a változó körülményekhez alkalmazva kell értelmezni.⁴¹⁰ Fröhlich Johanna szerint a jogi szöveg a születésétől kezdve igényli a kreatív értelmezést, mivel a jogalkotási folyamatban mint stratégiai beszédben bizonyos jelentéstartalmak minden esetben meghatározatlanok maradnak. Az alkotmányozó szándéka tehát nem képes maradéktalanul megjelenni az alkotmány szövegében, vagyis a szövegszerű értelmezési módszer, az alkotmány egységének elve szerinti rendszertani módszer és az objektív teleologikus módszerek azok, amelyek elméleti és gyakorlati szempontból a legalkalmasabbak arra, hogy az alkotmányértelmezési módszerek igazolása során a szükséges szempontokat érvényre juttassák.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Szenténél ugyanakkor tudatos esetjogalkítás, amelynek az a jellemzője, hogy saját jogfejlesztő tevékenységen és a saját gyakorlat alkalmazásán alapszik, nála negatív értékelést nyer. SZENTE 2013, 242–243.

⁴¹⁰ JAKAB 2016, 22–23.

⁴¹¹ FRÖHLICH 2017.

4. Informális értelmezés: mit, miért, hogyan és a korlátok

Az első két fejezetben államok szerint mutattam be azokat az informális alkotmánymódosításokat, amelyek alapján meg lehet határozni, hogy általában milyen tárgykörökben, miért és hogyan, adott esetben milyen korlátok között alakultak ki az adott informális alkotmánymódosítások.

4.1. Mit és miért

Informális alkotmánymódosítással alakították ki az alkotmányos felülvizsgálatot nemcsak az USA-ban,⁴¹² de Dániában és Norvégiában is. Az alkotmánybíráskodás mai francia formája is informális úton kezdte a kialakulását, hasonlóan a francia alapjogi védelemhez.

Alapjogi fejezet hiányában a kreatív francia Alkotmánytanács más jogszabályok mellett az 1789. évi Deklaráció egészét – az alkotmány preambulumára, vagyis pozitív alkotmányjogi alapra hivatkozva – bevonta a formális alkotmányjog területére annak ellenére, hogy az alkotmányozók bevallottan a közhatalmi szervek stabilitását kívánták csak megteremteni.⁴¹³ A szociális jogok – általában az emberi méltóságban megtalált minimumstandarddá – fejlesztése is informális alkotmánymódosítással történik, különösen az északi államokban, de az államcélból alapjoggá történő „átértelmezésére (német, ír, olasz gyakorlat) is van példa. E trenddel⁴¹⁴ ellentétben a szociális jogoknak egyfajta visszaértelmezése zajlik nálunk azzal a fontos különbséggel, hogy hazánkban az újbóli államcélkénti értelmezéshez pozitív jogi alapot szolgáltatott az Alkotmány módosítása és az új Alaptörvény szövege.

Az alapjogvédelem informális alakítása megjelenik továbbá a „nem nevesített alapjogok” és az azokból levezetett „további nem nevesített alapjogok” kialakításában, amelyben az ír, a német, a svájci, a lengyel és magyar

⁴¹² Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803).

⁴¹³ ÁDÁM 2009, 1.

⁴¹⁴ DRINÓCZI 2018.

(alkotmány)bíróságok jeleskedtek/jeleskednek. A társadalmi valóság változása, az egyedi esetek elbírálásának szükségessége, az alkotmány egyes rendelkezéseinek magas absztrakciós foka vagy éppen az alkotmány kora miatt az általában így kiolvasztott alapjogok a következők: az emberi méltóság egyes aspektusai, például a névjog (magyar gyakorlat), 1997-ig a lengyel alkotmányértelmezés; a házassághoz való jog (ír, magyar, olasz gyakorlat), majd az azonos neműek házassághoz való joga (például spanyol gyakorlat⁴¹⁵) és a szexuális identitáshoz való jog (olasz és német gyakorlat); a gyermeknek a származása kiderítéséhez való joga (német, magyar gyakorlat); a magán-élethez és a becsülethez való jog (olasz, brit gyakorlat); a bírósághoz való hozzáférés és a tisztességes eljáráshoz való jog (ír, 1997-ig a lengyel gyakorlat); a kommunikációhoz való jog és annak magánjellege (ír, német gyakorlat), a lakhatáshoz való jog (Olaszország). Az általánosan alkalmazott érvelés lényege az, hogy az alapjogoknak van egy elvitathatatlan lényegi eleme, amelyet – jellemzően Németországban, Olaszországban és a már említett szociális jogokkal kapcsolatban – az emberi méltóságban találnak meg.

Alkotmányértelmezésben megjelenő informális alkotmánymódosítással határozták meg az uniós jog nemzeti korlátait Olaszországban és hazánkban. Ugyancsak ebben a két államban tágították az alkotmánybíróságok kreatív értelmezéssel a saját hatásköreiket. Több – régebben kialakított – alkotmánybírószágra igaz az, hogy a határozatai időbeli hatályára vonatkozóan kiterjesztő értelmezéssel élnek, és az eredetileg kialakított *ex tunc* hatály mellett *ex nunc* és *pro futuro* hatályt is megállapítanak.⁴¹⁶

A nép referendummal történő bevonása a döntéshozatalba is alkotmányértelmezés eredménye Olaszországban és Finnországban. Ugyancsak az olasz AB értelmezte át az alkotmány szövegét a végrehajtó hatalom vonatkozásában, de hasonlóképpen tett a német társa, az ír és a brit bíróság is. Utóbbiak azt is kimondták, hogy az alapjogi kérdésekben az EJEB döntését követni kell, ami pedig az ET államaiban felmerülő, esetlegesen túlterjeszkedő alapjog-értelmező gyakorlatnak is korlátot szab.

⁴¹⁵ Bár az első fejezetben nem említettem a spanyol gyakorlatot, a spanyol alkotmánybíró-ságnak az a döntése (198/2012 of November 28, 2012), amelyben az alkotmányra [32. § (1) „Men and women have the right to marry with full legal equality”] alapozva kimondta az azonos neműek házassághoz való jogát, mégis említésre méltó.

⁴¹⁶ Ehhez lásd például a német és az osztrák gyakorlatot DRINÓCZI–SCHNEIDER 2016.

4.2. A hogyan és a hatás

Egyéni értékeléstől és preferenciától függően adott „túlterjeszkedő” értelmezési eredményt felfoghatjuk „szövegkiegészítésnek” vagy a meglévő alkotmányi szöveg tág/aktív/kreatív értelmezésének is. Vannak egyértelmű esetek, és vannak olyanok, amelyek besorolása vitatható. Egyértelmű „szövegkiegészítést” végez például a luxemburgi AB, amikor a nemzetközi jog belső jogban elfoglalt helyét határozza meg, vagy amikor a finn elnök az alkotmányt úgy értelmezte, hogy az Európai Tanácsban ő képviselheti Finnországot.

Különösen az alapjogok esetében nehéz megítélni, hogy a nem nevesített alapjogok egy-egy alkotmányi rendelkezésből való levezetése valóban a vonatkozó szövegből szövegkötötten következik-e – és az annak csak egy precízebb megfogalmazása –, vagy azt egyáltalán nem veszi figyelembe, és így az már az alkotmány túlterjeszkedő értelmezése, ami annak áttörését jelenti. Egyértelmű a helyzet annak értékelésekor, hogy az AB mikor tekint el az alkotmányi szövegtől, és mintegy deregulálja azt annak ellenére, hogy lenne pozitív jogi alapja a döntésének (Ár. értelmezése).

„Szövegcserét” hajtott végre az olasz AB, amikor a hatályos alkotmányban szereplő kifejezést – az alkotmányra vonatkozó eredeti előterjesztésben szereplő – más szóra cserélt fel (előterjesztő vs. hatáskörrel rendelkező), vagy amikor a szolidaritásra vonatkozó korábbi szövegváltozatot alkalmazta a hatályos helyett. Mindkét esetben volt valamilyen – még ha nem is hatályos – pozitív jogi alapja az értelmezésnek. Hasonlóképpen volt – még ha csak közvetetten is – pozitív jogi alapja a francia alapjogi bíráskodás kialakításának.

Az alkotmányi szövegnek a fentiekben leírt figyelmen kívül hagyása minden esetben felveti a hatalommegosztás és a kiszámíthatatlanság miatt a jogbiztonság sérelmének vádját. Minden olyan esetben, amikor az (alkotmány)bíróság az értelmezésével ilyen eredményt ér el, valami „újat” tesz hozzá a hatályos alkotmányi szöveghez, azt pontosítja, kiegészíti, (alkotmány)bírósági jogkeletkeztetéssel/jogfejlesztéssel hozzájárul az alkotmány változásához. Ezzel az alkotmány alkotmányozó hatalom által elfogadott szövegét informális úton megváltoztatja. Természetesen vitatható, hogy az alkotmányértelmezésre vonatkozó szabályokat minden ilyen esetben át-lépik-e. A szövegkötöttség be nem tartását viszonylag könnyű detektálni, de az már erősen megoszthatja az értékelőket, ha azt kell megítélni, hogy a kialakított értelmezési eredmény az alkotmány értelmének, céljának vagy egységességének, esetleg a nemzetközi és uniós kötelezettségvállalásoknak

megfelel-e. Ugyancsak – a szubjektivitása miatt – erősen vitatható annak alapján megítélni az egyes értelmezési eredményt, hogy a bírák milyen értelmezési módszert vagy irányzatot alkalmaztak. Emiatt talán érdekesebb az egyes bíróságok által megfogalmazott, saját magukra irányadó korlátokat megvizsgálni, illetve figyelemmel kísérni azok betartását azzal együtt, hogy vizsgáljuk: van-e lehetősége a politikai döntéshozónak az informális módosításra pozitív jogi választ adni, és ezzel a lehetőséggel hogyan és miért él.

4.3. Korlátok

Az EJEB gyakorlatához hasonlóan, lehetőségként és korlátként is megfogalmazható az a német álláspont, miszerint az alkotmányértelmezésnek a társadalmi valóságot kell követnie. Ugyancsak interpretációs korlátként fogható fel az az értelmezési gyakorlat is – főleg, ha a precedensjelleg alkalmazták –, amikor a testület maga állapítja meg az alapjogok közötti hierarchiát (ír bíróság), a kiolvasztott alapjog korlátait, vagyis – más oldalról – a jogalkotó hatalom lehetőségeit (ír, magyar), és jelenti ki, hogy ugyan a bíróság az alkotmány végső értelmezője, de önmagában, indítvány nélkül nem tud eljárni. Az informális alkotmánymódosítással szemben tehát adottak az (alkotmány)bíróságok működését meghatározó eljárási szabályok. Idetartozik továbbá a bírák alkotmányos rendszerben elfoglalt helye, illetve az is, hogy adott ügyet a bíróság – idővel – politikai kérdésként ítél-e meg. Előbbi a svájci gyakorlatban merül fel kifejezetten nevesített korlátként, utóbbi pedig az ír és az olasz gyakorlatban főleg a szociális jogokkal összefüggésben. A „nem nevesített alapjogok” további – egyesek szerint talán illegitim – alkalmazásával szembeni garanciákat fogalmaz meg a svájci gyakorlat, amikor azt vizsgálja, hogy az ilyen alapjogok széles körben elterjedtek-e, azok alkotmányos valósággá váltak-e, és széles körű konszenzus áll-e fenn velük kapcsolatban. Ez hasonlít a szokásjoghoz, amelynek nagy szerepe és jelentős dogmatikai háttere van az Egyesült Királyságban és Dániában.⁴¹⁷

⁴¹⁷ KRUNKE 2016, 77., 88., 89.

5. Az informális alkotmánymódosítás és a formális alkotmánymódosítás kapcsolata

5.1. A kapcsolat

Empirikus vizsgálat mutatja, hogy dinamizmus és párbeszéd zajlik az alkotmányértelmező (alkotmány)bíróságok és a politikai döntéshozó között az informális módosítások miatt, azok „formalizálása” érdekében. Mindez időt vehet igénybe, nemcsak a formális szabályok által támasztott követelmények folytán, hanem azért is, mert a politikai döntéshozónak esetleg lassabban támad fel a politikai érdeklődése adott tárgykörök iránt. E jogalkotási vagy alkotmánymódosítási folyamat maga is időigényes, de amíg erre társadalmi vagy gazdasági szükség, illetve jogi és politikai lehetőség van, továbbá a politikai döntéshozó ezzel a lehetőséggel tud és képes élni, addig a hatalommegosztás nem feltétlenül szenved sérelmet. Következésképpen a kormányzás – mint makropolitikai döntések általában jogszabályi formában történő tényleges meghozatala – megmarad a politikai döntéshozó terrénumán. A mindenkor társadalmi, gazdasági és politikai érdekeknek és szükségességeknek megfelelő politikai döntéshozatalnak az alkotmány keretei között tartását az (alkotmány)bíróságok segíthetik akár kreatív értelmezési, vagyis jogfejlesztő tevékenységükkel. Mindezzel összhangban van a Velencei Bizottság véleménye is, amely szerint az alkotmányok dinamikus értelmezése annak alkalmazása közben az alkotmányi tartalom fejlesztésének legális és elfogadott módja, de az alkotmány módosításának a megkívánt formája a deliberatív döntéshozatali eljárásban történő és politikai jellegű formális módosítás.⁴¹⁸

⁴¹⁸ Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), CDL-AD(2010)001-e. 110., 112.

Az irodalomban az merül fel,⁴¹⁹ hogy a *common law* államokban gyakoribb az informális módosítás, és a kontinentális jogrendszerű államokban az akkor jelenik meg, ha az alkotmány rigid, vagyis az a könnyebben módosítható alkotmányokkal rendelkező országokban nem gyakori. A bemutatott példák ennek részben ellentmondani látszanak, ugyanakkor kétségtelen a kapcsolat a módosítási nehézség és az informális módosítások között. Ez ugyanakkor nem kizárólagos, inkább igaz a szokásjogi jogfejlesztésre, de nem feltétlenül az alkotmányértelmezéssel okozott informális alkotmány-módosításokra.

Az látszik, hogy az informális alkotmánymódosítás alkalmazása és így értékelése államfüggő, vagyis azt jelentősen befolyásolja az alkotmány-fejlődés, a jogi kultúra, a jogrendszer sajátosságai, a bírósági felülvizsgálat jellege, az alkotmányfelfogás stb. Fontos tényező, hogy átmeneti alkotmány-bíróságokról van-e szó (Lengyelország a 90-es években), mikor született az alkotmány, és mi volt a megfogalmazóinak az elképzelése a szükséges absztrakciós fokról, mivel ezek meghatározzák a szövegezést és a tartalmat is: az alkotmány vagy nem terjed ki valamilyen életviszonyra, mert a későbbi fejlődés során merült fel, vagy olyan általános és homályos megfogalmazásokat tartalmaz, amelyeket mindenképpen értelmezni kell.

Fontos a megközelítésünk is: nem mindegy, hogy az adott nemzeti megoldást alapjában az informális módosításokhoz kapcsoljuk-e, vagy sem. A finn kivételes törvényeket például az irodalom így ítéli meg annak ellenére, hogy azok formálisan az alkotmány által előírtak szerint jönnek létre és viselkednek, majd helyezhetők hatályon kívül rendes törvényekkel. A kivételes törvények tehát meghatározott eljárásban változtatnak a materiális alkotmányjogon, de nem magán az alkotmányi szövegen. Ez tehát jóval inkább alkotmányváltozás, mintsem informális alkotmánymódosítás.

Az is megközelítésbeli különbséget jelenthet, hogy alkotmányváltozást (alkotmányos rendszer változását) vagy az informális alkotmánymódosításokat (szövegszerű változás áll-e be) kutatjuk-e. A szakirodalomban eddig még ebben a tekintetben jelentős a bizonytalanság. Mind a *How constitutions change*, mind az *Engineering Constitutional Change* című könyvekben tágabban fogják fel az informális változás kifejezést. Különösen a német és az olasz szerzőknél csúszik sokszor egybe az alkotmányváltozás és az informális alkotmánymódosítás, főleg amikor az alkotmányértelmezésben nyilvánul meg. Az amerikaiak azonban az informális alkotmánymódosítást már

⁴¹⁹ Például TRZCIŃSKI–SZWAST é. n., 9.

koncentráltabban kutatják. Ez azt is mutatja, hogy érdemes az alkotmányváltozás és az informális alkotmánymódosítás kérdését szétválasztani, különösen amiatt, mert az előbbi a materiális, míg az utóbbi a formális alkotmányt érinti. Az informális alkotmánymódosítás tehát csak az alkotmányszöveget érintő probléma, annak kiegészítését, kicserélését vagy egyes szabályok figyelmen kívül hagyását vonja maga után. Mindez azonban a párbeszéden alapuló hatalommegosztás rendszerében, amikor a politikai döntéshozó akar és tud reagálni az (alkotmány)bíróági jogfejlesztésre, nem sérti a hatalommegosztás elvét, mivel az adott alkotmányi jelentéstartalom kialakításában és a társadalom alkotmánynak megfelelő irányításában mind a politikai, mind az alkotmányossági szempontokat elsődlegesen figyelembe vevő hatalmi tényező részt vesz. Fontos hangsúlyozni, hogy „a párbeszéden alapuló hatalommegosztás rendszere” csak alkotmányos demokráciában értelmezendő. Azokban az államokban, amelyek nem érték még el az alkotmányosság mértékét (átmeneti államok), vagy onnan eltávolodnak (például 2010-től Magyarország és 2015-től Lengyelország⁴²⁰), az alkotmányos demokrácia alapelvei (jogállamiság, hatalommegosztás stb.) nem tudnak megfelelően megvalósulni, így az azok működésére alapított normatív elméletek sem állják meg még vagy már a helyüket.

5.2. A tágabb összefüggés: alkotmányos párbeszéd; lehatárolás: alkotmányos demokrácia

Az alkotmányos demokráciában adott pillanatban tehát el kell dönteni egy ügyet: konkrét esetben valahová el kell helyezni a végső döntési jogot. Ez azonban 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 elkülönült döntési mozzanatok vagy pillanatok összességeként fogjuk fel, hanem azt a maga *folytonosságában* szemléljük. Az alkotmányos demokráciában az alkotmányi tartalomról senki nem dönthet kizárólagosan, annak kialakításában több szereplő működik közre, 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:

⁴²⁰ DRINÓCZI – BIEN-KACALA 2019.

parlament vagy bíróság által – elérni, hanem csak e két konstituált hatalom közötti interakcióval.⁴²¹ Ebben az esetben pedig megvalósulhat az a követelmény, amely a korlátozás ténylegességét követeli meg a hatalommegosztás rendszerében.⁴²² 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, amely ismét 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 alkotmánybírási döntést követő korrekció lehetőségét nyitva hagyva – fennmaradjon.

A fentiekből az is következhet, hogy a hatalommegosztás az alkotmányos párbeszédben megnyilvánuló folyamatos együttműködési tevékenység, amely során mindegyik hatalmi tényező (alkotmányos szerv) a számára 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 tárgyalt téma vonatkozásában – hosszabb távon a maga történetiségében lehetne vizsgálni.

⁴²¹ Vö. MENDES 2009; illetve HOECKE 2013, 197.

⁴²² Ezt általános követelményként megfogalmazva lásd: CSINK 2014, 24.

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 érdekében⁴²³ egy félreértelmezett parlamenti szupremáciára hivatkozva.

⁴²³ Ehhez lásd a visszaéléses alkotmánymódosítást: LANDAU 2013.

[Vákát oldal]

Felhasznált irodalom

- A Guide to the referendum on the 30th Amendment to the Constitution* (é. n.). Elérhető: www.ucd.ie/t4cms/Guide_to_the_30th_amendment.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- ÁDÁM P. (2009): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Elérhető: https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/92446/ertekezes_magyar.pdf;jsessionid=3206CA56DD3A2AB268D0085F5457ECED?sequence=5 427 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- ALBERT, R. (2009): Nonconstitutional amendments. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 22, No. 1. 5–47. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0841820900004550>
- ALBERT, R. (2015a): Constitutional amendment by stealth. *McGill Law Journal*, Vol. 60, No. 4. DOI: <https://doi.org/10.7202/1034051ar>
- ALBERT, R. (2015b): How unwritten constitutional norms change written constitutions? *Dublin University Law Journal*, 2015.
- ANCKAR, D. – AKADEMI, Å. (1988): Evading Constitutional Inertia: Exception Laws in Finland. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, No. 3. 195–210. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1988.tb00367.x>
- BALOGH Zs. (2005): Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. *Jogtudományi Közöny*, 60. évf. 9. sz. 363–371.
- BARBERA, A. – FUSARO, C. (2006): *Corso di diritto pubblico*. Bologna, Il Mulino.
- BARTOLE, S. – BIN, R. – FALCON, G. – TOSI, R. (2005): *Diritto regionale*. Bologna, Il Mulino.
- BEATTY, D. M. (2001): The forms and limits of constitutional interpretation. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 49, No. 1. 79–120. DOI: <https://doi.org/10.2307/840922>
- BELLAMY, R. (2007): *Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187>
- BIAGGINI, G. (2013): Switzerland. In OLIVER, D. – FUSARO, C. eds.: *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford, Hart Publishing. 303–328.

- BIEN-KACAŁA, A. – CSINK, L. – MILEJ, T. – SEROWANIEC, M. eds. (2017): *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests*. Toruń, Wydział Prawa i Administracji/Faculty of Law and Administration Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu/Nicolaus Copernicus University in Toruń.
- BIEN-KACAŁA, A. (2017): Informal constitutional change. The case of Poland. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Vol. 4, No. 40. 199–218. DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2017.06.13>
- BIN, R. (2002): La funzione amministrativa. In MANCINI, S. ed.: *Il Nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*. Milano, Giuffrè. 15–16.
- BIN, R. (é. n.): *Che cos'è la Costituzione?* Elérhető: www.robertobin.it/ARTICOLI/COSTITUZIONE.htm (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- BIONDI DAL MONTE, F. – FONTANELLI, F. (2008): The Decisions No. 348 and 349/2007 of the Italian Constitutional Court: The Efficacy of the European Convention in the Italian Legal System. *German Law Journal*, Vol 9, No. 7. 889–932. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200000195>
- BLACKBURN, R. (2016): Constitutional amendments in the United Kingdom. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 359–388.
- BLUTMAN L.: (2012): Az alapjogi teszt a nyelv fogságában. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 4. sz. 145–156.
- BOGAARDS, M. (2005): The Italian First Republic: ‘Degenerated Consociationalism’ in a Polarised Party System. *West European Politics*, Vol 28, No. 3. 503–520. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380500085723>
- BOYRON, S. (2013): France. In OLIVER, D. – FUSARO, C. eds.: *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford, Hart Publishing. 115–142.
- Cases for and against the Bail Referendum* (é. n.). Elérhető: www.ucc.ie/law/irishlaw/bail/ad_hoc.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)
- CHRONOWSKI N. (2007): Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In CHRONOWSKI N. – DRINÓCZI T. szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC. 173–193.
- COFFEY, D. (2004): Article 28.3.3. The Natural Law and the Judiciary – Three Easy Pieces. *Irish Law Times*, Vol. 22. 310.
- BIFULCO, R. – CELOTTO, A. – OLIVETTI, M. eds. (2006): *Commentario alla Costituzione*. Volume primo. UTET, Artt. 1–54. 950.
- Constitutional interpretation* (é. n.). Elérhető: <https://citycolleges.ie/app/uploads/Chapter-1-Constitutional-Law.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)

- Constitutional statutes (2007). *Statute Law Review*, Vol. 28, No. 2. iii–v. DOI: <https://doi.org/10.1093/slr/hmm001>
- CONTIADES, X. – FOTIADOU, A. (2016): Models of constitutional change. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 417–468.
- CONTIADES, X. ed. (2016): *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge.
- CONTIADES, X. – TASSOPOULOS, I. (2016): Constitutional change in Greece. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 151–178.
- CONWAY, G. (2006): *Ireland. The Right to Marry and to Found a Family*. Elérhető: www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%201ST%20PDF/Right%20to%20marry/Ireland-marry.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- CRISAFULLI, V. (1938): *Alcune considerazioni sulla teoria degli organi dello stato*. Modena, Società tipografica modenense.
- CSINK L. (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.
- DE LONDRAS, F. – MORGAN, D. G. (2016): *Constitutional amendment in Ireland*. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 179–202.
- Department Of The Taoiseach 2018. Elérhető: www.taoiseach.gov.ie/eng/historical_information/the_constitution/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DONÀ, A. (2015): Legal Struggles and Political Mobilization around Gender Quotas. *EUI Working Paper LAW*, 2015/26. Elérhető: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35810/LAW_2015_26.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DOYLE, A. (é. n.): Unenumerated Rights – Sustainable in Modern Ireland? TCLR online. Elérhető: <https://trinitycollegelawreview.org/unenumerated-rights-sustainable-in-modern-ireland/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DRINÓCZI T. – PETRÉTEI J. (2004): *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DRINÓCZI T. (2007a): A jogalkotás és a jogforrási rendszer egyes jellemzői Olaszországban. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 12. sz. 575–585.
- DRINÓCZI T. (2007b): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DRINÓCZI T. (2009): Az olasz Alkotmány V. fejezetének reformja. *Nemzetközi Közöny. Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat*, 3. évf. 1. sz. 78–95.
- DRINÓCZI T. (2012): A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 5. sz. 227–231.
- DRINÓCZI T. (2015a): Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 32–45.

- DRINÓCZI T. (2015b): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés. Pécs. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DRINÓCZI T. (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 15. sz. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_15_Drinoczi.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DRINÓCZI T. (2017a): A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 1. sz. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-222016-xii-5-ab-hatarozat-mit-nem-tartalmaz-es-mi-kovetkezik-belole-az-identitasvizsgalat-es-az-ultra-vires-kozos-hatas-korgyakorlas-osszehasonlito-elemzesben> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DRINÓCZI T. (2017b): *Alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/jti_01-monografia-2017_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DRINÓCZI T. (2018): A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg. *MTA Law Working Papers*, 4. sz. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-szocialis-jogok-nemzetkozi-kitekintes-nemzeti-gyakorlat-es-alapjogi-jelleg> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- DRINÓCZI, T. – BIEN-KACAŁA, A. (2017): Illiberal constitutionalism in Hungary and Poland: The case of judicialization of politics. In BIEN-KACAŁA, A. – CSINK, L. – MILEJ, T. – SEROWANIEC, M. eds.: *Liberal constitutionalism – between individual and collective interests*. Toruń, Wydział Prawa i Administracji/Faculty of Law and Administration Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu/Nicolaus Copernicus University in Toruń. 73–108.
- DRINÓCZI, T. – BIEN-KACAŁA, A. (2019): Illiberal constitutionalism – the case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, Vol. 20, No. 8. 1140–1166. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.83>
- DRINÓCZI, T. – GÁRDOS-OROSZ, F. – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Z. (2019): Formal and informal constitutional amendment in Hungary. *MTA Law Working Papers*, 18. sz. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2019_18_Drinoczi_GardosOrosz_PozsarSzentmiklosy.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 12. 01.)

- DRINÓCZI, T. – SCHNEIDER, P. (2016): The legitimization of a re-enactment of former law and temporal effect of judgments in a constitutional democracy. Comparative study in the light of recent jurisprudence of Croatia's Constitutional Court. *Pravni Vjesnik*, Vol. 32, No. 3–4. 29–43.
- FINCK, D. E. (1997): Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court. *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 20, No. 1. 123–157.
- FLEINER, T. (2016): Constitutional revision: The case of Switzerland. In CONTIADES X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 337–358.
- FRÖHLICH J. (2017): *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*. Doktori értekezés. Budapest, PPKE. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Fro%CC%88hlich_PhD%20Dolgozat_v.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- FUSARO, C. (2013): Italy. In OLIVER, D. – FUSARO, C. eds.: *How constitutions change? A comparative study*. Oxford, Hart Publishing. 211–234.
- GERKRATH, J. (2016): Constitutional amendment in Luxembourg. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 229–255.
- GORDILLO, L. I. (2012): *Interlocking Constitutions. Towards an Interordial Theory of National, European and UN Law*. Oxford–Portland, Hart.
- GROPPI, T. (2008): The Italian Constitutional Court – Towards a “Multilevel System” of Constitutional Review? *JCL*, Vol. 2, No. 3. 100–117. Elérhető: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2013/MVV2868K/um/GROPPI_-_Italian_CC_-_Towards_a_Multilevel_System_of_ConReview.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- GROPPI, T. (2013): Constitutional revision in Italy. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 203–228.
- HALÁSZ I. (2014): *A közép-európai alkotmányok születése és identitása (1989–2012)*. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Kar.
- HALMAI G. (2013): *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan.
- HALMAI G. (2015): Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014). In GÁRDOS-OROSZ F. – SZENTE Z. szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC – MTA TK. 105–150.
- HAUTAMÄKI, V-P. (2007): Novel Rules in the Finnish Constitution – The Question of Applicability. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 52. 134–154. Elérhető: www.scandinavianlaw.se/pdf/52-9.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- HIRSCHL, R. (2006): The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. *Fordham Law Review*, Vol. 75, No. 2. 721–754.

- HOECKE, M. van (2013): Constitutional Courts and Deliberative Democracy. In POPELIER, P. – MAZMANYAN, A. – VANDENBRUWAENE, W. eds.: *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*. Cambridge–Antwerpen–Portland, Intersentia. 183–198.
- HOLMES, O. W. (1897): The Path of the Law. *Harvard Law Review*, Vol. 10, No. 8. 457–478. DOI: <https://doi.org/10.2307/1322028>
- HORVÁTH J. (2007): Olaszország és a Keresztény Demokrácia (1943–1994). *Múltunk*, 52. évf. 3. sz. 237–274.
- MODUGNO, F. (2005): *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*. Elérhető: www.costituzionalismo.it/interpretazione-costituzionale-e-interpretazione-per-valori-2/ (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- JACOBSON, G. J. (2010): *Constitutional identity*. Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjsf46j>
- JAKAB A. (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/836/7/dc_781_13_doktori_mu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- JEFFERSON, T. (1984): *Writings*. New York, Library of America.
- JUHÁSZ G. (2015): Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 26. évf. 1. sz. 3–31.
- KARSAI D. (2006): A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. *Fundamentum*, 10. évf. 1. sz. 103–110.
- KOTZUR, M. (2016): Constitutional amendments and constitutional change in Germany. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 125–150.
- KRUNKE, H. – HELLQVIST FREY, S. (2016): Social rights in Denmark. In WOJTYCZEK, K. ed.: *Social Rights as Fundamental Rights*. XIXth International Congress of Comparative Law. Hague, Uitgeverij Boom. 111–140.
- KRUNKE, H. (2016): Formal and informal methods of constitutional change in Denmark. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 73–92.
- LANDAU, D. (2013): Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, Vol. 47, No. 1. 189–260. Elérhető: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)
- LAVAPURO, J. – OJANEN, T – SCHEININ, M. (2011): Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, No. 2. 505–531. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mor035>

- LLEWELLYN, K. N. (1934): The Constitution as an Institution. *Columbia Law Review*, Vol. 34, No. 1. 1–40. DOI: <https://doi.org/10.2307/1115631>
- MARTIN, C. (2017): The legitimacy of informal constitutional amendment and the “reinterpretation” of Japan’s war powers. *Fordham International Law Journal*, Vol. 40, No. 2. 427.
- MARTINICO, G. (2011): How “European” is the Italian regional state now? A study on the Europeanization of the Italian regional system. *Revista d’Estudis Autònoms I Federals*, No. 14. 36–66. Elérhető: www.raco.cat/index.php/REAF/article/viewFile/248991/333268 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- MARTINICO, G. (2014): Italy. In POPELIER, P. – VERSTRAELEN, S. – VANHEULE, D. – VANLERBERGHE, B. eds.: *The Effects of Judicial Decisions in Time*. Cambridge, Intersentia. 123–150.
- MATCZAK, M. (2017): How to Demolish an Independent Judiciary with the Help of a Constitutional Court? *VerfassungsBlog*, 2017. 06. 23. Elérhető: <http://verfassungsblog.de/how-to-demolish-an-independent-judiciary-with-the-help-of-a-constitutional-court/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- MCRAE, K. D. – HELANDER, M. – LUOMA, S. (1999): *Conflict and compromise in multilingual societies: Finland*. Waterloo, Ontario, Wilfrid Laurier University Press.
- MENDES, C. H. (2009): Is it All about the Last Word? *Legisprudence*, Vol. 3, No. 1. 69–110. DOI: <https://doi.org/10.1080/17521467.2009.11424686>
- MOLNÁR A. (2017): *Alapjogi aktivizmus a Supreme Court gazdaságsszabályozási tárgyú ügyeiben (1890–1937)*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE ÁJK.
- MORTATI, C. (1939): *La costituzione in senso materiale*. Milano, Giuffrè.
- MUTANEN, A. (2015): *Towards a Non-Sovereignist Constitution in Finland – The European Union Contributing to National Constitutional Change*. Elérhető: <http://Constitutional-Change.com/Towards-A-Non-Sovereignist-Constitution-In-Finland-The-European-Union-Contributing-To-National-Constitutional-Change/> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (2016). Budapest, Wolters Kluwer.
- O’MAHONY, C. (2014): *Cabinet Confidentiality and the Banking Inquiry*. Elérhető: <http://Constitutionproject.Ie/?P=342> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- O’MAHONY, CONOR (2017): Unenumerated Rights: Possible Future Directions after NHV? (November 20, 2017). *Dublin University Law Journal*, Vol. 40, No. 2. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3084619> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 22.)
- O’TOOLE, J. – DOONEY, S. (1992): *Irish Government Today*. Dublin, Gill & Mac-Millan.

- OJANEN, T. (2016): Constitutional amendment in Finland. In CONTIADES, X. ed.: *Engineering Constitutional Change*. London, Routledge. 93–114.
- OLIVER, D. – FUSARO, C. eds. (2013): *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford, Hart Publishing.
- PACE, Alessandro (2001): Metodi interpretativi e costituzionalismo. *Quaderni costituzionali*, No. 1. 35–62.
- PETRÉTEI J. (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POKOL B. (2013): *Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdései*. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol56.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- POKOL B. (2015a): A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 4–18.
- POKOL B. (2015b): Válasz a jurisztokrácia-kritika védelmében. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 73–87.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Z. (2014): Az alapjogi teszt újrafogalmazása. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 1. sz. 23–34.
- PREBBLE, R. (2005): Constitutional statutes and implied repeal: the Thoburn decision and the consequences for New Zealand. *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 36, No. 2. 291–318. DOI: <https://doi.org/10.26686/vuwlr.v36i2.5604>
- President to veto two judicial bills, says will sign bill on common courts* (2017). Elérhető: www.president.pl/en/news/art,508,president-to-veto-two-judicial-bills-says-will-sign-bill-on-common-courts.html (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana. Elérhető: www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/02/index.htm?002.htm&2 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- RAITIO, J. (2012): The Source of Law Doctrine and Reasoning in Finland. *US–China Education Review*, B 11. Elérhető: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42078/Raitio_Source_of_Law_Doctrine_and_Reasoning_in_Finland.pdf?sequence=2 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), CDL-AD(2010)001-e. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2010)001-e) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- Report to the Oireachtas on the Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012 October 2012. Elérhető: www.oco.ie/app/uploads/2012/10/Report-Oireachtas-31-Amendment-Children-Bill-2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)

- ROGAN, M. (é. n.): *Prison conditions under Irish law and the European Convention of Human Rights*. Elérhető: www.iprt.ie/files/The_law_on_Prison_Conditions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. eds. (2012): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.001.0001>
- ROSENFELD, M. (2012): Constitutional identity. In ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. 756–776. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0037>
- SEJERSTED, F. (1996): The Norwegian Parliament and European Integration – Reflections from Medium-Speed Europe. In SMITH, E. ed.: *National Parliaments as cornerstones of the European Integration*. London, Kluwer. 124–156.
- Sinnott v. Minister for Education [2001] IEC 63; [2001] 2 IR 505 (12th July, 2001). Elérhető: www.escri-net.org/caselaw/2013/sinnott-v-minister-education-2001-iesc-63-2001-2-ir-505-12th-july-2001 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- SKOTNICKI, K. – DOMAŃSK, A. (2005): Constitutional Law. In WYROZUMSKA, A. ed.: *Introduction to Polish Law*. Lodz, Lodz University Press. 7–54.
- SMALL, D. (2003): Ryan v. AG, A bottomless pit of rights – a proposal for reform. *Galway Student Law Review*, No. 40.
- SÓLYOM L. (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris
- SÓLYOM L. (2002): Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Fundamentum*, 6. évf. 2. sz. 18–28.
- SUKSI, M. (2013): Finland. In OLIVER, D. – FUSARO, C. eds.: *How constitutions change? A comparative study*. Oxford, Hart Publishing. 87–114.
- SZENTE Z. (2013): *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SZENTE Z. (2015): Az alkotmánybíráskodás politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. In GÁRDOS-OROSZ F. – SZENTE Z. szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC – MTA TK.
- SZILÁGYI P. (2014): *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös.
- TÉGLÁSI A. (2011): A szociális állam „erodálása” vagy megmentése? – avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben. *Jogelméleti Szemle*, 4. sz.

- TÉGLÁSI A. (2015a): A lakhatáshoz való jog a közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. In TÓTH J. szerk.: *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK. 528–549.
- TÉGLÁSI A. (2015b): Az AB alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 17–23.
- TÉGLÁSI A. (2016a): A megélhetési minimumhoz való jog a német AB 2010. évi Hartz IV döntésében. *Jogtudományi Közöny*, 71. évf. 5. sz. 265–278.
- TÉGLÁSI A. (2016b): A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2. sz. 141–170.
- The Italian Constitutional Court* (2012). Roma, Corte Costituzionale. Elérhető: www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Cc_Checosa_2013_UK.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- THILL, J. (é. n.): *The Grand Duchy of Luxembourg*. Edited and updated by GERK RATH, J. Elérhető: https://orbi.lu.uni.lu/bitstream/10993/3230/1/Luxembourg%20Pages%20from%209789013091762_Constitutional%20Law%20of%2028%20EU_BW_V1.0-19.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- TÓTH B. (2007): Ír Köztársaság. In CHRONOWSKI N. – DRINÓCZI T. szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC. 193–210.
- TRZCIŃSKI, J. – SZWAST, M. (é. n.): *Formal and informal amendments to the Constitution*. (Kézirat.) National Report for Fukuoka Congress.
- TUSHNET, M. (2008): *Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*. Princeton, NJ, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400828159>
- VÉKÁS L. – GÁRDOS P. (2014): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz – Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- VERESS E. (2007): Luxemburgi Nagyhercegség. In CHRONOWSKI N. – DRINÓCZI T. szerk.: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC. 89–97.
- VOGEL, K. (1964): *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetz für eine internationale Zusammenarbeit*. Tübingen, Mohr.
- Weiß, N. (2013): Rule of law as a basis for effective human rights protection: the German perspective. In ARNOLD, R. ed.: *The universalism of human rights*. Springer. 257–267. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-007-4510-0_15
- WOELK, J. (2013): Germany. In OLIVER, D. – FUSARO, C. eds.: *How Constitutions Change. A Comparative Study*. Oxford, Hart Publishing. 143–168.

- ZAKARIÁS K. (2017): *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében.* Doktori értekezés. Budapest, PPKE. 25. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Zakarias_dolgozat_v.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 27.)
- ZAPPONE, K. (2013): In Pursuit of Marriage Equality in Ireland: A Narrative and Theoretical Reflection. *The Equal Rights Review*, Vol. 10. 111–122.
- ZELLER J. (2007a): Német Szövetségi Köztársaság. In CHRONOWSKI N. – DRINÓCZI T. szerk.: *Európai kormányformák rendszertana.* Budapest, HVG-ORAC. 116–135.
- ZELLER J. (2007b): Svájci államszövetség. In CHRONOWSKI N. – DRINÓCZI T. szerk.: *Európai kormányformák rendszertana.* Budapest, HVG-ORAC. 155–172.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: György László
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátia Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00838_00

ISBN 978-963-531-330-3 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-331-0 (PDF)
ISBN 978-963-531-332-7 (ePub)

A magyar alkotmányjogi szakirodalom eddig adós maradt annak kutatásával, hogy a politikai döntéshozó hogyan reagál egyes olyan alkotmányértelmezésekre, amelyek az értékelők ellenkezését váltották ki amiatt, mert vélekedésük szerint az alkotmányértelmezést végző szerv e tevékenysége során túlterjeszkedett a hatáskörén. E hiányt kívánja e monográfia valamelyest pótolni. A könyv az alkotmányértelmezéssel megvalósított informális alkotmánymódosítások gyakorlatát mutatja be és von le következtetést arra nézve, hogy azok miért és hogyan zajlanak le, illetve milyen hatással vannak az alkotmányosságra és a kormányzásra. Az elméleti keretet a már máshol kifejtett, „párbeszédre alapuló hatalommegosztás rendszere”, azaz az alkotmányos demokrácia adja.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE