

## A jogállami forradalomtól a második alkotmányos rendszerváltozásig – Fókuszban az Alkotmánybíróság

### Bevezetés

Harminc évvel ezelőtt, a rendszerváltoztatás első jogállami intézményeként jött létre a magyar Alkotmánybíróság. A demokratikus átalakulás „hungarikumát” – a tárgyalásos, kialkudott jellege mellett – az első szabad választásokat megelőzően létrehozott Alkotmánybíróság (AB) és az intézmény „jogállami forradalomban” meghatározó szerepe jelentette. A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltoztatás folyamatában az első szabadon választott parlament legerősebb ellensúlya lett, az alkotmányvédelem új intézményeként kapcsolódott be a politikai folyamatokba, és nagy fokú önállósággal alakítva saját hatáskörét, egyben a rendszerváltoztatás meghatározó politikai szereplőjévé is vált. Az AB az 1990-es évek elején doktrinálisan kidolgozta a jogállamiság eszményének tartalmát jelentő alapkategóriákat, majd döntésein keresztül intézményesítette a jogállam eszményét, gyakorlatát pedig összekapcsolta a közös európai alkotmányos hagyományokkal. Az AB rendszerváltáskori aktivizmusa az adott körülmények között bizonyos mértékig elkerülhetetlen volt. A 2010-es választásokat követően kiéleződtek a túlzott hatalomra szert tett AB kompetenciája visszaszorítása körüli viták. Az Alaptörvény 2011. április 18-ai elfogadása változást hozott az Alkotmánybíróság intézményében, az alapjogok gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányos intézménnyé vált, meggyengült alkotmányvédő feladatköre. Napjainkban Európa és benne Magyarország soha nem látott kihívásokkal kell, hogy megbirkózzon, a politikai viták gyakran alkotmányos köntösben jelennek meg. A magyar Alkotmánybíróságra vár a feladat, hogy egyensúlyt teremtsen a múlt aktivista öröksége és az Alaptörvény közösségelvű és alkotmányos identitást konstituáló kihívásai között, és megvédje nemzeti szuverenitásunk alkotmányos fundamentumait.

### Az AB mint az alkotmányos átmenet főszereplője

A rendkívül gazdag magyar közjogi hagyományból hiányzott az alkotmánybíráskodás, hiszen Magyarországnak 1949-ig nem volt írott alkotmánya. A rendszerváltozás főszereplői között voltak, akik idegenkedve fogadták az új intézmény létrehozásának ötletét, jobban örültek volna a kommunista hatalom által felszámolt közigazgatási bíráskodás visszaállításának. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon, amelyeken kialakították a békés átmenet forgatókönyvét, azonban a német alkotmánybíróvási modell követését támo-

gató politikusok elképzelései érvényesültek.<sup>1</sup> Bár az Alkotmánybíróság gyors felállítása nem tartozott az ellenzéki követelések prioritásai közé – tartottak attól, hogy az új AB a kommunista káderek átmentésének intézménye lehet –, később mégis az Alkotmánybíróságban látta az Ellenzéki Kerekasztal azt a garanciális intézményt, amely az egyik gátja lehet az esetleges pártállami visszarendeződésnek.<sup>2</sup> Az Ellenzéki Kerekasztal tevékenységébe 1989 nyarán bekapcsolódott Antall József a magyar parlamentáris tradíció elkötelezett híve volt,<sup>3</sup> az ő kompromisszumos javaslatainak segítségével sikerült eljutni a megállapodás aláírásáig.

Az 1989. év a nagy politikai átrendeződések és törvénymódosítások éve volt. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdették az 1949. évi XX. törvényt, azaz az Alkotmány módosítását, az alkotmányrevízió a régi Alkotmány csaknem 80%-át érintette. A politikai rendszerváltozás átmeneti alkotmánya három területen hozott fontos változásokat, úgymint az Alkotmány általános rendelkezései, az államszervezet átalakítására vonatkozó rész, valamint az állampolgári jogok szabályozása. Az Alkotmánybíróság működésére vonatkozó alapvető alkotmányos rendelkezéseket már az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény tartalmazta. Ezeknek a rendelkezéseknek a részletes végrehajtási szabályait foglalta össze az 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.).

Tekintve, hogy kezdetben az ellenzék nem akart alkotmányozni, és az Alkotmánybíróságban a kommunista hatalomátmentés „trójai lovát” látta, így komoly politikai vagy szakmai<sup>4</sup> vita nem folyt arról, hogy milyen jellegű Alkotmánybíróságot állítsanak fel. Az ellenzék politikai stratégiaváltását az eredményezte, hogy garanciát látott az Alkotmánybíróságban az esetleges pártállami túlhatalommal szemben. A tárgyalások során sikerült elérnie, hogy az AB megkapta az alkotmányellenes törvények megsemmisítésének jogát (eredetileg csak szignalizáció lett volna), kiharcolta a bárki által kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás lehetőséget (*actio popularis*), és meg tudtak állapodni az alkotmánybírák kiválasztásának és az AB többlépcsős feltöltésének szabályaiban. Az Alkotmánybíróság mint a rendszerváltozás első jogállami intézménye 1990. január 1-jével megkezdhetette működését.

<sup>1</sup> Roman Herczog, a német alkotmánybíróság volt elnöke a spanyol és portugál alkotmánybíróságokat Karlsruhe leányainak, a rendszerváltások után alapított közép-európaiakat viszont a német bíróság unokáinak nevezte.

<sup>2</sup> „A Kerekasztalban egyesült ellenzék eredetileg semmiképpen nem kívánt alkotmányozni... Magát az Alkotmányt csak annyiban óhajtotta érinteni, amennyiben törölni kívánta abból az államszocialista berendezkedés fundamentumait rögzítő, büntetőjogilag is védett alapértékeket, továbbá megteremteni remélte a politikai szabadságjogok valóságos rendszerét. A közjogi alapszerkezetről, a hatalommegosztás nagy intézményeiről még csak tárgyalni sem kívánt. Mindezek új alkotmányba való foglalását a szabadon választott Országgyűlés feladatának látta.” Tölgyessy Péter: Az alkotmányosság helyreállításának húsz esztendeje. Vissza a kezdőkörbe. In Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, Pama Könyvek, 2009. 22.

<sup>3</sup> Antall József: *Modell és valóság*. I–II kötet. Budapest, Antall József Alapítvány, 2007.

<sup>4</sup> A kormány oldalán, az Igazságügyi Minisztériumban, Kilényi Géza vezetésével régóta dolgoztak egy új alkotmány szabályozási koncepcióján és egy olyan alkotmánybírósági elképzelésen, amelyben az AB-nek nem lett volna joga a törvények megsemmisítésére és nem lehetett volna bárkinek az Alkotmánybírósághoz fordulni (*actio popularis*). Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatóközpont, 1991. Lásd még Kilényi Géza: Gondolatok az új alkotmányról. *Európai Tükör*, 9. (2004), 6. 44–69.

A rendszerváltozás hajnalán nem merült fel érdemben, hogy az új alkotmánybíráskodás melyik modellt kövesse, az amerikai decentralizált vagy a kelsen-i típusú, centralizált európai modellt. Nem volt kérdés, hogy a magyar Alkotmánybíróság a kelsen-i hagyományokat folytatva a német alkotmánybírási modellt követi, amely szerint az alkotmány a legfőbb jogi norma, és annak minden alacsonyabb rendű jogszabály meg kell hogy feleljen. Az alkotmányossági felülvizsgálat pedig arra való, hogy az alkotmányellenes normát kiszűrje a jogrendszerből olyan módon, hogy az alkotmánybírást az alkotmány felruhazza a jogszabályok megsemmisítésének hatalmával. Ezáltal az alkotmánybíróság egyfajta „negatív jogalkotóként” beleszól a politikai célok megvalósításába úgy, hogy kijelöli a célok megvalósításának alkotmányos korlátait. Az alkotmánybíróság az alkotmányt mint jogi dokumentumot értelmezi, olyan határozatokat hoz, amelyek mindenki számára átláthatók, és nyilvánosan indokoltak. Ebben a modellben az alkotmánybíróságok határozatai általános érvényűek, és mindenkre kötelezők (*erga omnes*). A mindenkre kötelező erejű döntések miatt az alkotmánybírásnak közvetlen hatása van az egész jogrendszerre és a közhatalom gyakorlására, de feladata és hatásköre jelentősen eltér a rendes bíróságok feladataitól. A rendszerváltozás során kialakult magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat szervesen illeszkedett az európai mainstream „legal constitutionalism” jogi alkotmányossági modelljébe.<sup>5</sup> E felfogás szerint az alkotmánybíróság a döntései során jogi szempontokat kell hogy érvényesítsen, mert jogértelmezése akkor is jogi tevékenység, ha mindezt politikailag befolyásolt környezetben teszi. Az alkotmánybíróság a törvényhozó és végrehajtó hatalom politikaalkotó tevékenységéhez képest alapvetően jogalkalmazást végez. Az alkotmánybíróság nem egyszerűen egy alkotmányos intézmény a politikai rendszerben, hanem általános felhatalmazással rendelkezik az alkotmány védelmére. A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltoztatás folyamatában az első szabadon választott parlament legerősebb ellensúlya lett annak ellenére, hogy az intézménynek nem voltak gyökerei a magyar közjogi hagyományokban.<sup>6</sup>

Az AB – amely az első szabad választások után újabb öt fővel bővült<sup>7</sup> – nem egyszerűen az alkotmányvédelem új intézményeként kapcsolódott be a politikai folyamatokba, hanem nagy fokú önállósággal alakítva saját hatáskörét a rendszerváltoztatás meghatározó politikai szereplőjévé vált. A szabad választásokat követő eufóriának a „taxisblokkád” hamar véget vetett. A megöröklött, súlyos gazdasági nehézségek, a pártpolitikai ellentétek, a kormánykoalíció belső feszültségei, az új politikai elit tapasztalatlansága és felkészületlensége, a kölcsönös bizalmatlanság gyorsan erodálta a többpártrendszer iránti bizalmat. Ebben a politikai és bizalmi vákuumban vált kulcsszereplővé az AB a tudatosan vállalt jogállami forradalmár szerepével, aktivizmusával, arisztokratikus

<sup>5</sup> Szente Zoltán: Jog és a politika határán: az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíráskodás jellegéről. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente László (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 18–19.

<sup>6</sup> Pócsa Kálmán: *Az Alkotmánybíróság*. In Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK PTI, 1998. 159–183.

<sup>7</sup> Az Országgyűlés 1989. november 23-án választotta meg az első öt alkotmánybíró: Ádám Antalt, Kilényi Gézá, Solt Pált, Sólyom Lászlót és Zlinszky Jánost, majd az első szabad választásokat követően, 1990. július 2-án Herczegh Gézá, Lábady Tamást, Schmidt Pétert, Tersztyánszky Ödönt, Vörös Imrét és a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztott Solt Pál helyére július végén Szabó Andrást.

távolságtartásával és dogmatikus szakjogi nyelvezetével, kitöltve a kapkodva előkészített és ezáltal hézagos és ellentmondásos Abtv. és az új Alkotmány fehér foltjait.

Az 1990-es év még a pártpolitikai csatározások és a választások lázában telt el. Az Alkotmánybíróság valójában 1991-ben, illetve azt követően hozott olyan horderejű döntéseket, amelyekkel jelentős mértékben befolyásolta a rendszerváltoztatás menetét. A jogállamiság alapjainak a lefektetését az AB az 1992-es határozataiban kezdte el, kifejtve azt a tételt, hogy a rendszerváltással egyfajta „jogállami forradalom” ment végbe.

„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbiaktól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. [...] Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.”<sup>8</sup>

Az AB ebben a határozatában tehát a jog nyelvére lefordította a politikai rendszerváltást, kiindulva abból, hogy az egész jogrendszert összhangba kell hozni a jogállami Alkotmánnyal. A Sólyom László vezette Alkotmánybíróság nem hagyott kétséget afelől, hogy a rendszerváltás a legalitás talaján zajlott le, így nem tehető különbség az Alkotmány előtti és az Alkotmány utáni jog között, keletkezéstől függetlenül minden jogi normával szemben az a követelmény, hogy megfeleljen a hatályos Alkotmánynak. A rendszerváltás két kulcsfogalma, a legalitás és a jogállamiság viszonyáról a következőképpen érvelt az AB első elnöke:

„Az Alkotmánybíróság elhatárolja egymástól a legalitást és a legitimitást: a különböző korábbi rendszerek legitimitása értelmezhetetlen a jogi normák alkotmányossága szempontjából. Az Alkotmánybíróság ezzel a nézetével foglalt állást arról, hogy forradalom volt-e Magyarországon: a bíróság a Magyarországon lezajlott fordulatra a »jogállami forradalom« paradox fogalmát alkotta meg. Ennek gyakorlati következménye a legalitás és jogfolytonosság elve melletti kiállás lett, ami azonban egyáltalán nem került ellentétbe azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen a rendszerváltás jövőorientált koncepcióját támogatta (l.: *novatio*) és szembefordult a restaurációs törekvésekkel.”<sup>9</sup>

Az AB-t a jogfolytonosságon és a legalitáson alapuló felfogása miatt éles politikai kritika érte, hiszen a régi rendszer jogának megítélésekor a bíróság döntő mértékben a jogállamisággal kéz a kézben járó jogbiztonság elvét részesítette előnyben. A mezőgazdaság szövetkezetesítésével és az államosításokkal kapcsolatban is a jog kontinuitására és a lezárt jogviszonyok védelmére helyezte a hangsúlyt, és nem tett különbséget aszerint, hogy miért és mikor lett az alapul fekvő jogszabály alkotmányellenes.

A formális jogbiztonság és az igazságosság viszonyával foglalkozó határozataiban fektette le azt az alaptézisét, hogy: „a jogállamiság deklarálása Magyarországon tehát

<sup>8</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

<sup>9</sup> Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 686–687.

kizárólag formális joguralomként értelmezhető”.<sup>10</sup> Az AB mindent megtett annak érdekében, hogy megakadályozza a természetjogi elvek térnyerését a rendszerváltás körüli politikai viták elrendezésében. Felfogása szerint „jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”, a jogbiztonságot olyan alkotmányos értéknek kezelte, amelynek segítségével az alkotmánypozitívizmus előnyben részesíthető a természetjoggal szemben. Sólyom László az AB kezdeti működése során felmerült szakmai és morális kihívások kapcsán a következőket írja összefoglaló munkájában:

„A rendszerváltás nagy, szimbolikus kérdéseit tekintve – de ezek között a büntetőjogi »igazságtétel« ügyében bizonyosan – a választás elkerülhetetlen volt. Németország tudvalevőleg az igazságosság alapján ítélkezett. A csehszlovák és a lengyel alkotmánybíróság is lehetségesnek tartotta, hogy – hangsúlyozottan kivételesen és egyszeri alkalommal – az alkotmány büntetőjogi garanciáit a törvényhozó figyelmen kívül hagyja. A magyar Alkotmánybíróság a másik utat választotta. Elvetette a büntethetőség elévülése szabályainak bármiféle visszaható hatályú megváltoztatását. A jogállamért nem kellett az igazságosságot feláldozni. Az Alkotmánybíróság megnyitotta a társadalomban legsúlyosabb sebeket hagyó büntettek – gyakorlatilag az ötvenhatos forradalom alatti és utáni tömeggyilkosságok – üldözésének a lehetőségét a nemzetközi jog révén.”<sup>11</sup>

Az AB az általa kifejlesztett rendszerváltási dogmatikának megfelelően többször is kifejtette, hogy Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. Igyekezett tompítani a történelmi körülményekből fakadó rendkívüliséget, döntéseit az elvi rendteremtés és az alkotmányos konszolidáció igényével hozta. Az AB folyamatosan demonstrálta, hogy a jog határt szab a politikának, magatartásával széles körben hihetővé akarta tenni a jog uralmát. A jogállamiság fogalmát kibontó határozataiban világossá tette, hogy az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. Majd ezt követően „olvasztotta” ki a jogállam tartalmát képező önálló alkotmányossági mérceként funkcionáló elemeket, így: a normavilágosság és a kellő felkészülési idő követelményét, a jog és az intézmények kiszámítható működésének igényét, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a későbbiek során a közjogi érvénytelenség doktrínáját. Az AB többsége<sup>12</sup> tisztában volt azzal, hogy olyan követelményeket vezetett be a jogállamiság tartalmaként, amelyek nem szerepeltek az Alkotmányban, nyíltan felvállalva a bíróság aktivizmusát.<sup>13</sup> Széles körben elterjedt az a meggyőződés, hogy az alapjogi aktivizmus helyeselhető, míg a hatásköri, államszervezeti aktivizmus nem. Kukorelli István a következőképpen fogalmazott egyik tanulmányában:

<sup>10</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 141.

<sup>11</sup> Sólyom (2001): i. m. 699.

<sup>12</sup> Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre alkotmánybírák különvéleményüket fejezték ki ebben a kérdésben. például 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 239–241.

<sup>13</sup> „A jogalkotás jogbiztonsági szabályai kézenfekvők, s éppúgy nem az Alkotmánybíróság találmányai, mint maga a jogbiztonság alapkövetelménye sem. Ezek az elvek alkotmányi rangú rendelkezések lennének – ha az alkotmányerejű törvény koncepciója fennmaradt volna, és ha a parlament a jogalkotás rendjéről szóló új törvényt még annak idején megalkotta volna.” Sólyom (2001): i. m. 708, 4. lábjegyzet.

„Az aktivizmus nézőpontjából határozottan különválasztanék két normatípust: az alkotmány-  
nak a hatalomgyakorlásról és az államszervezetről (hatalmi ágakról) szóló normáinál kitenném  
a behajtani tilos táblát. A civil résznél (például az alapjogoknál) szabadabb a jogfejlesztő szerep.”<sup>14</sup>

Az AB az 1990-es évek elején, rendkívül intenzív munkával, az elévüléssel kapcsolatos döntéseivel, az átvilágítási ügyekkel, a múlt sérelmeinek orvoslását igénylő beadványokra adott válaszaival doktrinálisan kidolgozta a jogállamiság tartalmát jelentő alapkategóriákat. A későbbiekben került sor a jogalkotással kapcsolatos követelmények részletes kifejtésére, mintegy pótolva az Alkotmány jogalkotási fejezetének hiányát. A már említett normavilágosságon, felkészülési időn és közjogi érvénytelenségen túl foglalkozott a közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimációjával, a szerzett jogok védelmével, a minősített többséget igénylő törvényekkel, valamint az egyes szakjogi területek (büntetőhatalom, közigazgatás, polgári jog) jogállami követelményeivel. A jogállamiság elsősorban normatív tartalma miatt kapott az AB judikatúrájában kitüntetett szerepet. A „jogállami forradalom” időszakában nagy jelentősége volt annak, hogy bárki beadvánnyal fordulhatott az AB-hoz (*actio popularis*), és a bíróság az adott jogszabályt közvetlenül ütköztette a jogállami követelményekkel.

„A rendszerváltás után Magyarországon a jog uralmába vetett hitet kellett megteremteni. Az Alkotmánybíróság történelmi feladata volt, hogy nyilvánvalóvá tegye: az új Alkotmány feltétlen érvényesülést követel.”<sup>15</sup>

A jogi alkotmányosság magyarországi zászlóshajója kétségtelenül az Alkotmánybíróság volt. Bevezette és döntésein keresztül intézményesítette a jogállam eszményét, és gyakorlatát összekapcsolta a közös európai alkotmányos hagyományokkal.<sup>16</sup> Az AB „alapító atyái”, de különösen a testület első elnöke erős alkotmányos elkötelezettséggel és identitással végezték munkájukat. Ezért talán nem meglepő, hogy Sólyom László meggyőződéssel vallotta, hogy Magyarországot az Alkotmánybíróság vitte be Európába, bár Antall József politikai bölcsessége és kompromisszumkészsége nélkül könnyen kormányozhatatlanná válhatott volna az ország.

Az Alkotmánybíróság rendszerváltáskori önértelmezése szerint tehát az aktivizmus az adott körülmények között bizonyos mértékig elkerülhetetlen volt. Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom nem volt képes korrigálni az Alkotmány ellentmondásait, vagy pótolni a hiányosságait, így az AB maradt az egyetlen olyan intézmény, amely kre-

<sup>14</sup> Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 102.

<sup>15</sup> Paczolay Péter: Jó állam – jó jog. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat, 2013. 13.

<sup>16</sup> A Európa Tanács Velencei Bizottsága a következőképpen határozta meg a jogállamiság tartalmi elemeit: 1. a törvényesség és az átlátható, számonkérhető, demokratikus jogalkotás biztosítása, 2. a jogbiztonság érvényesítése, 3. az önkényesség tilalma, 4. a független és pártatlan bírói szervekhez fordulás joga, 5. az emberi jogok tisztelete, 6. a diszkrimináció tilalma és a törvény előtti egyenlőség elve. In *CDL-AD(2011) 003rev Report on rule of law – Adopted by Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011)*.

atív jogértelmezéssel megoldhatta azokat a problémákat, amelyek a szükséges politikai egyetértés hiánya miatt más módon nem voltak megoldhatók. A rendszerváltoztatás forgatagában született, és átmenetinek szánt alkotmány szövegét az AB tagjai közül többen kezdetben nem tartották egy olyan kérielt dokumentumnak, amelyen a testület jogászprofesszor tagjai ne tudnának javítani. Nem meglepő tehát az, hogy az alapító elnök egyik későbbi interjújában a következőket mondja: „A mi alkotmánybíráskodásunk a koherencia érdekében – éppen a »nehéz esetekben« – az alkotmányírás határán mozog, ezt soha nem tagadtam.”<sup>17</sup>

A 2010-es választásokat követően az alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség közjogi aktivitását övező viták háttérében kimondva-kimondatlanul az a kérdés húzódik meg, hogy évtizedekkel a rendszerváltoztatás után eljött-e az ideje a túlzott hatalomra szert tett AB kompetenciája visszaszorításának. A probléma nem új keletű, a törvényhozással szorosan összefonódott végrehajtó hatalom a választásokon szerzett felhatalmazására hivatkozva rendszeresen kritizálta az Alkotmánybíróság aktivizmusát, mondván, korlátozza a népszuverenitás legfontosabb letéteményesének a működését. Az alkotmánybíráskodásnak mint „többségellenes” (*counter-majoritarian*) tevékenységnek az alapidilemmája, hogy milyen felhatalmazás alapján és milyen mértékben bírálhatja felül egy nem népképviselői szerv a közvetlen legitimitációval rendelkező parlament döntéseit.<sup>18</sup>

A hatalommegosztás elve kifejezetten nem szerepelt az 1989-es Alkotmányban, de az AB gyakorlatában az államhatalmi ágak elválasztásának elvét mint a jogállamiság szerves részét következetesen érvényesítette.<sup>19</sup> Szemben a jogállamiság alaposan kidolgozott rendszerével, a hatalommegosztásról az AB nem adott átfogó kifejtést, sokkal inkább egy-egy konkrét határozattal összefüggésben fejtette ki álláspontját. Így már az ítélezés korai szakaszában saját közjogi státuszának meghatározásakor elvi éllel mondta ki, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseire irányuló hatáskör gyakorlásánál „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”.<sup>20</sup> Az AB következetesen elzárkózott attól, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálatok révén magára húzza a kormányzati, illetve törvényhozói felelősséget. Az AB elfogadta a hatalmi ágak hagyományos hármas felosztását, de ezt sokkal inkább praktikus, semmint teoretikus megfontolásból tette, egyértelműsítve, hogy nem hajlandó követni azokat a divatirányzatokat, amelyek újabb és újabb hatalmi ágakat véltek felfedezni (média, helyi önkormányzatok, érdekképviselők).

Az AB alapító generációjának távozásakor számos értékelés született a bíróság tevékenységéről. Az értékelések mindegyike kiemeli az aktivista felfogású bíráskodást

<sup>17</sup> Sólyom László: A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1. (1997), 1. 31–43.

<sup>18</sup> Norman Dorsen et al.: *Comparative Constitutionalism*. Saint Paul, Thomson West, 2003. 108–109.

<sup>19</sup> A korábban hatályos jogrendszerben az államhatalmi ágak elválasztásának elvét egyedül az Alkotmánybíróságról szóló törvény preambuluma említi. Az Alaptörvény viszont kifejezetten szól a hatalommegosztásról: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” C cikk (1).

<sup>20</sup> 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136, 137.

és a „láthatatlan alkotmány” metaforáját. Halmai Gábor az alapjogi bíraskodás első kilenc évét bemutató kötet bevezetőjében a következőképpen összegzi véleményét:

„Nem is lehet kétséges, hogy a magyar Alkotmánybíróság Sólyom-korszaka a Warren-Court típusához hasonlítható, amelynek elnöke alapvetően liberális, és mind az alkotmány, mind pedig a hatáskörök értelmezését illetően aktivista irányba igyekezett vezetni a magyarországi alkotmányvédelmet.”<sup>21</sup>

Bár az AB saját szerepfelfogását illetően a kezdetektől fogva megosztott volt, a többség úgy ítélte meg, hogy a kialakult történelmi helyzetben a bíróságnak aktivistának kell lennie. A halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozathoz csatolt párhuzamos indoklásában fejti ki Sólyom László a „láthatatlan alkotmány” felfogását:

„Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál: s ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.”<sup>22</sup>

Minden bizonnyal példa nélkülinek mondható, hogy egy párhuzamos indoklásban fel említett „doktrína” ilyen hihetetlen karriert fusson be. Maga a szerző is úgy vélte, hogy sokan félreértették a gondolat lényegét, hiszen a „láthatatlan alkotmány” metaforája nem az „örökkévalósági klauzula” szinonimája, amelyre támaszkodva akár az írott alkotmány-szöveg is kritikai revízió alá vethető. Sokkal inkább arra akart rámutatni, hogy az alkotmány magasabb rendű: nemcsak technikai szabályoknak, hanem az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett elveknek a szigorú rendje. A bíróság ítéleteiben ezt az elvrendszert kell hogy kifejtse, láthatóvá tegye és a koherens rendszerré fejlesztve alkalmazza. Az AB a németekhez hasonlóan az Alkotmányt logikailag zárt rendszerként fogta fel, és való-jában ezt jelenítette meg a „láthatatlan alkotmány” koncepciója. Rendkívül tanulságos, hogy a későbbiekben a testület került a hivatkozást a metaforára, figyeltek arra, hogy döntéseik hozzákötethők legyenek az alkotmány egyes rendelkezéseéhez, kerülték azt is, hogy értelmezéseik az írott alkotmány felülvizsgálatának tűnjenek. Mégis a közjogi kultúrában és búvópatakszerűen az alkotmánybírósági gyakorlatban is tovább élt a „láthatatlan alkotmány” szellemisége.<sup>23</sup>

Az alkotmánybírósági aktivizmusnak nincs egységes meghatározása.

„[L]egtöbbször rosszallást jelez: a bíróság elszakad az alkotmány szövegétől, figyelmen kívül hagyta a precedenst, elfogadhatatlan értelmezési módszert alkalmazott, behatolt a törvényhozás területére, vagy egyszerűen csak olyan döntést hozott, amellyel a bíráló politikai okból nem értett

<sup>21</sup> Halmai Gábor: Bevezetés. Az aktivizmus vége? In Halmai Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíraskodás kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000. 12.

<sup>22</sup> 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990. 88. 89.

<sup>23</sup> Varga Zs. András könyvében élesen kritizálja a bírói aktivizmust és a jogállamiság fogalmának alkotmánybírósági „szabad kártya”-ként való használatát. In Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015. 16–19, 109–111.

egyét. Az alkotmánybíráskodás néhány ellenzője magát az intézményt, a törvények alkotmányosságáig felülvizsgálatát is aktivizmusnak tartja.”<sup>24</sup>

A viták az elmúlt években újabb lendületet kaptak többek között a politikai és jogi alkotmányosság híveinek publikációin keresztül.<sup>25</sup>

Az Alkotmánybíróság tevékenysége nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi érdeklődésnek is a középpontjába került. Itthon és külföldön egyaránt úgy tartották, hogy a Sólyom László vezette AB „a legtöbb hatalommal rendelkező s talán a legaktívabb is bármely alkotmánybíróság közül a világon”.<sup>26</sup> A testület legnagyobb visszhangot kiváltott döntései (a halálbüntetés megszüntetése, a kárpótlással és az igazságtétellel kapcsolatos határozatok, a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom jogkörei közötti határvonal kijelölése) olykor rendkívül erős politikai reakciókat, sőt indulatokat gerjesztettek. A bírálatok szerint az AB kezdetben kizárólag a Nyugat általi elismerést és legitimációt hajszolta, megközelíthetetlen elefántcsonttoronyából semmiféle érzékenységet nem tanúsított a mindennapok realitása iránt. Az AB egyik legradikálisabb kritikusa, Varga Csaba szerint:

„az alkotmánybíróság rátelepedett az egész politikai folyamatra, nem egy tekintetben meghatározva annak irányát, azaz önhatalmulag maga emelte filozófiák, nézőpontok, társadalom- és emberszemlélet s a mindezzel úgymond együtt járó kötelmek és tilalomfák alá teperte az egész társadalmat, politikai osztályát, pártjait, s velük a nemzetet megtestesítő törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatató hatalmat, vagyis végső fokon az eredetileg rendszerváltó – a múltat érdemben meghaladni kívánó s egy új nemzetépítésbe bocsátkozó – szándék esélyeit”.<sup>27</sup>

Állítása szerint a professzori karakterű alkotmánybíróság a döntéseiben megmutatkozó „pusztító liberális doktrinerizmusával” megbéklyózta a rendszerváltást. Idegen jogra építve, merő absztrakcióból láthatatlan alkotmányt teremtett. Azzal, hogy maga hozta létre a mércét, amelyre hivatkozva megsemmisítette a szuverén akaratát, „alkotmányellenes alkotmányvédelmet” valósított meg. A pártállam jogi nihilizmusával szemben fetisizálta a jogot, és az új katekizmus középpontjába a jogállamiságot állította. Az AB döntései alkotmányi erővel, visszavonhatatlanul épültek be a jogrendszerbe. Az alapjogi aktivizmus korai szakmai alapú kritikusai közül Pokol Béla öt pontban összefoglalt bírálatát

<sup>24</sup> Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009. 17.

<sup>25</sup> Valójában az egész alkotmánybíráskodás legitimációját és hatékonyságát kérdőjelezi meg a University College London professzora, Richard Bellamy a néhány éve publikált könyvével: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. A *German Law Journal* egy teljes különszámot szentel a politikai konstitucionalizmus által gerjesztett alkotmányjogi vitának. *German Law Journal. Special Issue – Political Constitution*, 2013. december 1. A magyar szerzők közül mások mellett Pócsa Kálmán (Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, [2012] 5. 35–50.), valamint Antal Attila (Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. [2013], 3. 48–70.) foglalkozott részletesen a kérdéssel.

<sup>26</sup> Georg Brunner: Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe. *Review of Central and Eastern European Law*, (1992), 6. 539.

<sup>27</sup> Varga Csaba: Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján? In Hajas Barna – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici. Studia in Honorem Geisae Kilényi Septuagenarii. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 540.

érdemes kiemelni,<sup>28</sup> amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy az aktivizmus túlzottan átviszi a társadalmat érintő döntések súlyát a parlamentről az Alkotmánybíróságra, és ezzel kikezdi a választásokon és a parlamenten alapuló parlamentáris demokrácia alapjait. Figyelmeztetett arra is, hogy ezek a konfliktusok akár az Alkotmánybíróság szerepkörének radikális visszametszését is eredményezhetik. A frontális támadások mellett jól kivehető volt a baráti kritikát gyakorlók köre is, akiknek többsége az alapjogi aktivizmust elfogadhatónak, sőt kifejezetten támogatandónak tartotta, míg a hatásköri, államszervezeti kérdések esetében az Alkotmány írott szövegéhez való ragaszkodást tekintette elsődlegesnek.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság a maga szerepfelfogását komoly belső vitákat követően úgy alakította ki, hogy az AB a többségi uralom valóságos ellensúlyaként kell hogy működjön. Elismerte maga fölött az alkotmányt mint abszolút mércét, amelynek a megalkotása a parlament kezében van. Az AB többsége egészen 2011-ig kitartott amellett, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi szempontból történő vizsgálatára nem tart igényt, bár – hangzott a halk ellenérv – „elvilleg meg lehetne indokolni”. A kétharmados többséggel rendelkező Horn-kormány idején nem az alkotmányellenes alkotmánymódosítás értelmezése, hanem a Bokros-csomag alkotmányos vétójának kezelése, illetve egy új alkotmány elkészítése tartotta lázban a kormányzó erőket. Már ebben az időszakban is élénk viták folytak arról, hogy a népképviselői elvre épülő parlamenti szupremácia vagy az alapjogok védelmét biztosító alkotmányos kontroll legyen a meghatározó rendező elve a közjogi viszonyoknak. Ezek a viták éleződtek ki az alkotmányozó többséggel rendelkező második Orbán-kormány időszakában.

### *A második alkotmányos forradalom, a „láthatatlan alkotmány” trónfosztása*

A 2010-es parlamenti választások a Fidesz–KDNP pártszövetség földcsuszamlásszerű győzelmét hozták. Az alkotmányozó többséggel rendelkező kormányzati erők nekiláttak egy új alkotmány előkészítésének. A Fidesz stratégiai döntéshozói már nagyon régóta készültek arra, hogy a status quo gazdasági, politikai, szellemi eliteje által kialakított kompromisszumokra épülő rendszert szétverjék, a „megalvadt posztkommunista struktúrák”<sup>30</sup> erejét megtörjék. A nemzeti-konzervatív oldalhoz eszmeileg közel álló elemzők visszatérően hangoztatták írásaikban, „ami a jogállam javára végbement a többpárti par-

<sup>28</sup> Pokol Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, DKMK, 1992. 154.

<sup>29</sup> Tóth Gábor Attila jól foglalja össze könyvének első részében az aktivizmussal kapcsolatos szakmai álláspontokat, kiemelve Györfi Tamás, Pokol Béla, Kis János, Halmai Gábor kritikai észrevételeit. In Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009. 15–30.

<sup>30</sup> A fogalom bevezetése a politikai diskurzusba Tellér Gyulához köthető, aki így jellemezte az első szabadon választott kormányt leváltó szocialista–liberális koalíciót. „Az 1994-ben koalícióra lépő felek mögött hatalmas gazdasági és társadalmi erők álltak. Az egyik oldalon a pénzügyi-igazgatási apparátus a két évtized alatt a valutaalapi recept szerint felépített s a mindenkor kormányok mozgásterét megszabó gazdaságműködtető és -finanszírozó konstrukcióival, a három uzsorakörrel, a másikon az MSZP pártklientúrája a maga jelentős vagyoni és kapcsolati erőt koncentráló hálójával, a »megalvadt struktúrákkal«.

lamentarizmus visszaszorításával, az ma már a demokrácia félig-meddig megfojtásaként értékelhető”.<sup>31</sup> Úgy vélték, hogy az alkotmányos berendezkedésen belül súlyos torzulások történtek, jelentős mértékben korlátozva a kormányok cselekvőképességét. Ezért vissza kell metszeni a hatalommegosztás túlzásait, helyre kell állítani a választott parlament szupremáciáját, erős államot és hatékony közigazgatást kell építeni. Számos javaslatot fogalmaztak meg az alkotmányjogi rendszer átalakítására és az új alkotmány szabályozási innovációira.<sup>32</sup> Egyes elemzések radikális szakítást javasoltak az elmúlt időszakkal, a Szent Korona joghatóságának rehabilitálását, a történeti alkotmány kiiktatásával megszakított közjogi kontinuitás visszaállítását kezdeményezték. Mások zsákutcásnak nevezték az eddigi jogállami fejlődésünket, és azzal érveltek, hogy „alkotmányosság, jogállam és joguralom nem keletkezhet másként, mint saját kihívásra adott saját válaszként”,<sup>33</sup> ezért éppen itt az ideje annak, hogy felhagyjunk a külföldi példák másolásával. A magyar kormányt ért európai támadások hátterében a kormányfő azon törekvése állt, hogy az eljogiasított kérdéseket repolitizálja, és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembement az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával, vagyis a problémák jogi/bíróági úton történő megoldásával.

„Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”<sup>34</sup>

A felszínen ezekből a mélyben működő s az egész mozgást meghatározó erőkből viszonylag kevés látszott.” Tellér Gyula: *Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ koalíció idején*. Budapest, Kairosz, 1999. 51.

<sup>31</sup> Pokol Béla szerint „Hiába kerül hatalomra az elsöpört korábbi kormánytöbbség helyett a társadalom változtatási akaratának megvalósítására akármilyen nagy törvényhozási többség, gúzsba van kötve a törvényhozás terén egy kb. húszezer oldalas alkotmánybíróági döntésgyűjtemény részletes előírásai által, melyek ráadásul sokféleképpen értelmezhetők, így soha nem lehet biztos egy kormánytöbbség, hogy meg tudja valósítani akaratát.” Pokol Béla: *Demokrácia, hatalommegosztás és az állam cselekvőképessége*. In Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011. 451.

<sup>32</sup> A már említett tanulmányában Pokol Béla javaslatot tesz az alkotmányos alapjogok és kötelezettségek pontosabb normatív tartalmára, az AB jogkörének és működésének jelentős átalakítására, a bírói szervezeti hierarchia és bírói kinevezési rendszer átgondolására, valamint az új alkotmány értelmezésének olyan garanciáira, amelyek kordába szorítják a „láthatatlan alkotmány” alkalmazását. Pokol (2011): i. m. 32. lábjegyzet, 453–455.

<sup>33</sup> Varga Csaba írásában rendkívül kritikusan szól az AB felelősségéről abban, hogy a jogosultságok túlhangsúlyozásával felborította a jogok és kötelezettségek egyensúlyát, az államot közellenséggé tette, a jogot kiüresítette azáltal, hogy mentesítette az erkölctől, rehabilitálta a jogtagadó múltját. Szerinte a jogállamiság „az elmúlt rezsim jogállapotait, szereplőit és az általa megszerzett jogokat részesítette elsődleges védelemben, és azzal, hogy a jelent a múltból megszakítatlanul következőként fogta fel, elősegítette a posztkommunizmus erőinek jogi, politikai, társadalmi, szociológiai és gazdasági továbbélését [...] íróasztal-tudósi teoretikus és érzéketlen jogkezelésével kiűzte a jogból a tapasztalat és a gyakorlati bölcsesség erőit.” Varga Csaba: *Küzdelem a jogért*. In Simon (szerk.) (2011): i. m., 32. lábjegyzet, 488–489.

<sup>34</sup> Pócza Kálmán: *Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. Kommentár*, (2012), 5. 35–50.

Valójában a politikai konstitucionalizmus fundamentális tartópillérét ez az argumentáció adja.

Az Alaptörvény elfogadása és annak módosításai azt mutatják, hogy a nemzeti-konzervatív kormánytöbbség kihasználta az „alkotmányozási pillanatot”,<sup>35</sup> számos ponton az alkotmányos berendezkedéssel kapcsolatos kritikákra építve a rendszerváltoztatást követő időszak legnagyobb mértékű átalakítását hajtotta végre a magyar jogrendszer tartalmában és struktúrájában. A pontosan egy évvel a 2010-es parlamenti választásokat követően elfogadott Alaptörvény – már nevében is – a régi elit paktumaira épült rendszerrel való szakítást akarta szimbolizálni. Egy olyan új politikai generáció jelentette be helyfoglalási igényét, amelyet nem kötnek a korábbi időszak kompromisszumai, nem fogadja el a történeti alkotmány „hatályon kívül helyezését”, fontosnak tartja a család közösségfenntartó szerepét, és nem adja fel a nemzet határváltoztatások nélküli újraegyesítésének gondolatát. Az Alaptörvény preambuluma, a Nemzeti hitvallás fejezi ki leginkább a szakítást a korábbi, politikai neutralitásra törekvő alkotmányos identitással.<sup>36</sup> A politikai alkotmányosság térnyerése szempontjából értelmezhetjük úgy is az Alaptörvény bevezető fejezetét, hogy ez hivatott szimbolizálni a „láthatatlan alkotmány” trónfosztását és a történeti alkotmány rehabilitálását. Egyfajta visszatérést mutat a tradicionális államisághoz azzal, hogy említést sem tesz a jogállamról, helyette a következő szerepel: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” A Nemzeti hitvallás nem pusztán érzelmileg igyekszik megalapozni az új alkotmányos identitást, hanem az alkotmányszöveg értelmezésében is kulcsszerephez juthat. Az Alapvetés R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. A kötelező alkotmányértelmezési triász üzenete – különösen, ha összekapcsoljuk a negyedik alkotmánymódosítással – egyértelműen az alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltása.

Ha számba vesszük a korábbi alkotmányt ért kritikákat, akkor jól látható, hogy az Alaptörvénybe bekerültek a kritikusok által legfontosabbnak tartott hiányosságok. Az alapjogi charta katalógusa mellé beépült a közösségközpontú szabályozás, a jogosultságok mellett megjelentek a polgárok kötelezettségei is, a bíróságok értelmezési

<sup>35</sup> Bruce Ackerman így nevezte el azt az alkotmányozási szituációt, amikor egy politikai erő egymagában rendelkezik az alkotmányozáshoz szükséges többséggel, és semmilyen vétőszereplő nem képes megakadályozni abban, hogy a politikai játékszabályokat saját elképzelése szerint átalakítsa. Bruce Ackerman: *We the People. Foundations*. Cambridge (MA), Harvard University Press, 1993. 17.

<sup>36</sup> Szigeti Péter egyik tanulmányában komoly aggodalmát fejezi ki ezzel a gondolati alappal kapcsolatban: „A »Nemzeti hitvallás« szakítás az állam világnézeti-ideológiai semlegességével, mert a magyar jobb-  
oldal történelem-érték-érzetét, értékrendjét, felfogását emelte alkotmányos szintre. Ez olyan gondolati alap, amely közel sem ártatlan, s nem tudni, *pro futuro* mit alapoznak még erre. A 46 év jogfolytonosság tagadással »bűnös kor-bűnös rendszer-bűnös szervezetek-bűnös egyének« logikája jön? A történelem büntetőjogi vádlottak padjára ültetése? [...] *a húsz éven át érvényes hatalommegosztó jogállami konstrukciót új kurzus-építő guvernalista hatalmi állam váltotta fel.*” (Kiemelés az eredetiben.) Lásd Szigeti Péter: Az Alaptörvény karaktere államelméleti és alkotmányjogi aspektusból. In Szoboszlai Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas, 2013. 533, 535.

kritériumai között ott szerepel a közjónak és a józan észnek való megfelelés, valamint az erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának mércéje (28. cikk). Az állam szerepének megerősítése mellett a nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai, valamint a – sokat vitatott – köztelherviselési és nyugdíjszabályok is az Alaptörvény részei lettek. Az új alkotmány érdekes kettősséget mutat:

„saját magát a rendszerváltás bevezetőjeként azonosítva – a folytonosságot nem az elmúlt húsz év alkotmányára építi. [...] [R]etorikájában a magyar államiság történelmi gyökereihez való visszatérést sugallja, normatív tartalmában azonban az 1989-es demokratikus Alkotmányhoz kötődik.”<sup>37</sup>

A „fülkeforradalom” tehát a politikai alkotmányosság győzelmét hozta. Az alkotmánybíróági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. Az alkotmányozó többség még a választások évében – az Alaptörvény előkészítésével párhuzamosan – kilenc alkalommal módosította az Alkotmányt, radikálisan átalakítva a magyar államberendezkedés szerkezetét.<sup>38</sup> A módosítások hatalmpolitikai és szimbolikus célokat szolgáltak, erőteljes hangsúlyeltolódást idéztek elő a hatalommegosztás rendszerében, és delegitimálták az 1989-es Alkotmányt.

A hatalommegosztás új rendszerében a legélesebb konfliktusok az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom mezében fellépő, a törvényhozó hatalommal szorosan összenőtt kormányzati főhatalom között alakultak ki.<sup>39</sup> Az Alaptörvény készítői szándékaik szerint „gránitszilárdságú” alkotmányt szerettek volna létrehozni. A „forradalmi jogalkotás” demokratikus és szakmai deficitjei, az Alkotmánybíróság „parttalan jogászkodása” és a Velencei Bizottság mögé bújó „globalista körök ármánykodása” arra kényszerítette az alkotmányozó többséget, hogy többszöri módosításokkal a politikai kihívásokhoz igazítsa az új Alaptörvény szövegét. A negyedik alkotmánymódosítás után már nem

<sup>37</sup> Ez az ellentmondás még inkább kitűnik abból, hogy az Alaptörvény preambuluma kimondja az 1949-es alkotmány „érvénytelenségét”, ugyanakkor a Záró rendelkezések 2. pontja ezzel szöges ellentétben áll, mivel az Alaptörvényt a leváltott demokratikus Alkotmányban foglalt eljárási szabályok alapján fogadták el. Lásd: Jakab András – Sonnevend Pál: Kontinuitás hiányosságokkal. Az új magyar Alaptörvény. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat, 2013. 122, 125.

<sup>38</sup> A módosítások lényegi elemei: az első módosítás az országgyűlési képviselők számának radikális csökkentését irányozta elő, bevezette a miniszterelnök-helyettes intézményét, és megteremtette a kormánytisztviselői státuszt. A második lehetővé tette, hogy önkormányzati képviselői státusszal nem rendelkező személyt is alpolgármesterré választthassanak. A harmadik megváltoztatta az alkotmánybírákat jelölő testület összetételét. A negyedik a közszolgálati média rendszerét alakította át. Az ötödik a bírósági titkárok döntési hatáskörrel való felruházását tette lehetővé. A hatodik a nagy politikai vihart kavart végkielégítések visszamenőleges megadóztatásának a feltételeit teremtette meg. A hetedik a jogalkotási törvény megsemmisítésé okán szükségessé vált változtatások végrehajtását szolgálta, többek között az ügyészségi törvényt is átalakítva. A hetedik beemelte a PSZÁF felügyeletét, valamint a kormány megbízotti intézményt az alkotmányba. A nyolcadik az AB jogköreit korlátozta a gazdasági tárgyú törvények tekintetében. A kilencedik beépítette az Alkotmány szövegébe az NMHH intézményét, amelynek elnökét kilenc évre a miniszterelnök nevezi ki. A kilencedik hat alkotmánymódosítás egyéni képviselői indítványra történt!

<sup>39</sup> Stumpf István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai. *Parlamenti Szemle*, 4. (2019). 5–30.

az alkotmányos konfliktusok uralták a politikai napirendet. Ha tájképet szeretnénk festeni a csata után, akkor azt mondhatjuk, hogy a kormányzati többség a maga részéről lezártnak tekintette az alkotmányozás első szakaszát, szándékai szerint konszolidálni akarta a második alkotmányos forradalom vívmányait. Az ellenzék egyfajta „helyreállító alkotmányozásban” gondolkodott, a radikális oldal a ’89-es jogállami alapokhoz való visszatérés mellett érvelt, a mérsékeltberek pedig a nemzeti-konzervatív oldallal való kiegyezést szorgalmazták. Az alkotmányjogász-szakma szakmai konferenciák és tudományos kutatási projektek segítségével igyekezett feldolgozni<sup>40</sup> a változásokat.

*Alkotmányos paradigmaváltás, az Alkotmánybíróság mint a nemzeti szuverenitás és alkotmányos identitás védőbástyája*

Az Alkotmánybíróság jövőbeni státusza is szóba került a miniszterelnök által létrehozott alkotmányügyi tanácsadó testületben.<sup>41</sup> Bár e szervezet nem gyakorolt érdemi befolyást a folyamatokra, azonban két tagjának; Boross Péternek és Szájer Józsefnek markáns véleménye volt a kezdődő alkotmányozás prioritásairól. Boross Péter volt miniszterelnök részletes belső feljegyzésben érvelt amellett, hogy nincs szükség külön alkotmánybíró-ságra, kiemelve az Antall-kormány tapasztalatait, és hangsúlyozva, hogy nem illeszkedik a magyar közjogi hagyományokba. Szájer József képviselte az angolszász orientációt, az angol és amerikai tapasztalatokra és a Sólyom László által vezetett Alkotmánybíróság túlzott aktivitását ért szakmai és politikai kritikákra építve (Varga Csaba, Pokol Béla).

Mindezek alapján nem volt kizárható egy olyan alternatíva, amely az amerikai, decentralizált Supreme Court-modellt vette volna át, vagyis a régi/új nevet viselő Kúria lett volna egyben az alkotmánybíráskodás letéteményese. Végül ezt a modellt érdemben vizsgálták – bár a kormányfő szimpatizált vele –, mert az igazságügyi területért felelős miniszter, és feltehetően Szájer József is túl kockázatosnak tartotta volna az alkotmánybíráskodást ráereszteni a rendes magyar bírósági rendszerre. Azt is nehéz lett volna elmagyarázni a hazai és nemzetközi közvéleménynek, hogy miért kell felszámolni a magának komoly szakmai presztízst kivívó különálló alkotmánybíráskodást.

Az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének 2011. április 18-ai elfogadásával döntött az alkotmányos szervezet részleges átalakításáról, a parlamentáris demokrácia alapszerkezete nem változott, a változások legnagyobb mértékben az Alkotmánybíró-ságot érintették. Az Alkotmánybírásról szóló 1989. évi XXXII. törvény által létrehozott Alkotmánybíróság meghatározó karakterjegye az absztrakt, konkrét ügyektől elvonatkoztatott utólagos normakontroll volt. A rendszerváltoztató ellenzéki erők nyomására bevezetett *actio popularis* intézménye tette alkalmassá a normakontrollnak ezt

<sup>40</sup> Az ellenzék nem értékeli komoly alkotmányos ellensúlyként a Költségvetési Tanácsot, hiszen személyi összetétele (MNB-elnök, ÁSZ-elnök és a Tanács elnöke) hosszú időre biztosítja a fideszes többséget. Tényleges funkciójáról azt gondolják, hogy egy más politikai összetételű parlamenti többség esetén lehetőséget teremt a kormány működésének akadályozására, sőt egy új választás kikényszerítésére is.

<sup>41</sup> A testület tagjai voltak: Boross Péter, Pálincás József, Pozsgay Imre, Schöpflin György, Stumpf István (alkotmánybíróvá történt választásáig), Szájer József.

a típusát arra, hogy Alkotmánybíróság a gyakorlatban is az Alkotmány védelmének a legfőbb – önálló hatalmi ágként viselkedő – szerveként funkcionáljon. Az új Abtv.-vel<sup>42</sup> megváltozott az alkotmánybíráskodás karaktere Magyarországon, az *actio popularis*ra épült utólagos absztrakt normakontroll helyét a német mintájú alkotmányjogi panasz vette át. A megváltozott Alkotmánybíróság – az önálló hatalmi ág jellemzőit nagyrészt megőrizve – a bírói hatalmi ág irányába mozdult el annak következtében, hogy az igazságszolgáltatás és a közigazgatás gyakorlati működését – korábbi szerepéből adódóan – csupán érintőlegesen vizsgáló testület helyett az alapjogok gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányos intézménnyé vált. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, valamint ezzel párhuzamosan az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének erőteljes szűkítése ugyanis azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróság döntései a bírói hatalmi ág szűrőjén keresztül, illetve annak közreműködésével hatnak a jogrendszerre és a jogalkalmazás valamennyi résztvevőjére. Az Alaptörvény által megváltoztatott karakter egyben az alkotmánybírási törvény újraalkotását is szükségképpen magával hozta, különös figyelmet fordítva arra, hogy az új törvényben biztosítva legyenek az AB bíróságszerűbb működésének feltételei.

Az új Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) nem szakított radikálisan az alkotmánybíráskodás korábbi modelljével. Az ideiglenes alkotmány az Alkotmánybíróság számára jogszabályok vonatkozásában biztosított alkotmányossági felülvizsgálati hatáskört; egyedi ügyben hozott bírósági ítéletet csak arra hivatkozással lehetett alkotmányjogi panasszal (áttételesen) megtámadni, hogy ha az adott ügyben alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak. Az Alaptörvény kiterjesztette az Alkotmánybíróság hatáskörét a bírósági ítélezés tekintetében: egyrészt előírta, hogy „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik” [28. cikk]. Másrészt hatáskört adott az Alkotmánybíróságnak, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja – immár nemcsak a bíró által alkalmazott jogszabálynak, hanem magának – a bírói döntésnek (tehát a jogértelmezésnek) az Alaptörvénnyel való összhangját. A két szabály szorosan összefügg, és egymást erősíti.<sup>43</sup>

A jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezésének előkérdése, hogy hogyan értelmezhető megfelelően maga az Alaptörvény. A dokumentum maga ír elő értelmezési szabályokat két külön cikkében, amelyek közül az első csak az Alaptörvényre, a másik a többi jogszabályra is vonatkozik:

„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”, továbbá „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak” [R] cikk (3) bekezdés, 28. cikk].

A „történeti alkotmányunk vívmányaira” való hivatkozás némiképp problematikus, ugyanis a „történeti alkotmány” kifejezés hagyományosan jelentősebb törvények,

<sup>42</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 2012. január 1-jével lépett hatályba.

<sup>43</sup> Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Budapest, Gondolat, 2012. 136.

alkotmányos szokások és jogi elméletek tárházára utal Magyarország elmúlt bő ezeréves történeti időszakából.<sup>44</sup> Arra nézve pedig még ennyire általánosan elfogadott elmélet vagy egyértelmű joggyakorlat sincs, hogy mi tekinthető a történeti alkotmány „vívmányának”. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság mind ez idáig ritkán alkalmazta ezt az értelmezési módszert, és amikor pedig segítségül hívta, akkor a „történeti alkotmány” egyes elemeire történő hivatkozást leginkább csak más – önállóan is alkalmazható – érvek alátámasztására használta. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat például a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontját, valamint 230. §-át az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével (bírák függetlensége, illetve elmozdíthatatlansága) való ellentét miatt semmisítette meg, de az indokolásban visszanyúlt az 1869:IV. és az 1871:IX. tc.-ekhez is:

„A bírói függetlenség elve, ennek elemeivel együtt, minden kétséget kizáróan vívmány. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik. Így olyan értelmezési alapelv az Alaptörvény előírása alapján, amely mindenkre kötelező, és amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor alkalmazni kell.”

Ez a – látszólag feleslegesen dupla vagy díszítő érvelést alkalmazó – indokolás ugyanakkor mintegy mellékesen rávilágít a történeti alkotmány „vívmányai” fogalomnak egy lehetséges és logikus megközelítési módjára: ebben az értelemben a történeti alkotmány írott és íratlan jogi szabályainak tömegéből az minősíthető vívmánynak, amit a mércéül szolgáló demokratikus, jogállami utókor – az ideiglenes alkotmány, az elmúlt két évtized alkotmánybíróági joggyakorlata, továbbá az ezekre ráépülő Alaptörvény – is igazol. Ami a történeti alkotmányra való hivatkozás alkalmazási módjánál számomra sokkalta meglepőbb, hogy az Alaptörvényben található világos parancs ellenére a testület még nem hangolta rá magát, hogy komolyan megfontolja azokat az érveket, amelyek az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló törvény alkalmazása során az azokban lévő rendelkezések céljuk szerinti és a józan ésszel összhangban álló értelmezését sürgetik. Ehelyett az ideiglenes Alkotmányra és a régi alkotmánybíróági törvényre alapított korábbi alkotmánybíróági joggyakorlat félautomatikus átvétele és az Alkotmánybíróságról szóló törvény szigorú nyelvtani értelmezése dominált.<sup>45</sup> A textualizmusról és az originalizmusról szóló amerikai alkotmányjogi vita az új AB-törvény elfogadása, illetve az Alaptörvény szakmai vitájában még nem szerepelt viszonyítási pontként, de a későbbiek során része lett az Alkotmánybíróságon belüli vitáknak. Antonin Scalia közelmúltban elhunyt amerikai legfelsőbb bírósági bíró hatással volt a magyar alkotmányjogi gondolkodásra is.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> A kifejezés tartalmát, illetve értelmét Rixer Ádám részletesen kibontja könyvében. Lásd Rixer Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 63–77.

<sup>45</sup> Vö. a 3264/2012. (X. 4.) AB végzéshez fűzött különvélemény.

<sup>46</sup> Szavai ma is megfontolást érdemelnek: “[a] text should not be construed strictly, and it should not be construed leniently; it should be construed *reasonably*, to contain all that it fairly means”. Antonin Scalia: *A Matter of Interpretation*. Princeton (NJ), Princeton University Press, 1998. 23. [Kiemelés tőlem.] Még

„Nem kérdés, hogy a 2010–2014 közötti időszak legsúlyosabb közjogi konfliktusa a kétharmados parlamenti többség és az Alkotmánybíróság között zajlott le, noha a konfliktus intenzitása – nem utolsósorban a lassan többségbe kerülő új tagoknak köszönhetően – a ciklus vége felé egyre inkább csillapodott. A politikával foglalkozó szakmai és laikus megfigyelőket valósággal sokkolta az a mód, a kormányzat és a kétharmados parlamenti többség a magyar politikai és hatalommegosztási rendszer egyik legjelentősebb szereplőjét »térde kényszerítette«. Egyesek szerint az AB kezdetben még a kétharmados parlamenti többség ellenére is képes volt védelmezni az alkotmányosság eszméjét, mások viszont már az AB és a kormányzati többség közötti küzdelmet megnyitó első döntésben az alkotmányos védelmi funkció meggyengülését vélték felfedezni.”<sup>47</sup>

Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság létszámának bővítése, a bírák hivatali idejének növelése és az életkori korlát eltörlése, a pénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatos hatáskör-korlátozás, az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának egyértelmű megtiltása, valamint a kötelező alkotmányértelmezési szempontok Alaptörvénybe foglalása jelentős mértékben meggyengítette az AB korábban képviselt alkotmányvédelmi szerepkörét. Az Alaptörvény-módosítások révén sikerült a kormányzó többség számára fontos jogalkotási kérdésektől távolabbra terelni az AB alkotmányos ellenőrző tevékenységét.

## Összegzés

Mindezek ellenére a magyar Alkotmánybíróság ma is jelentős hatáskörökkel bíró független alkotmányos intézmény. Jövőjét az határozza meg, hogy a magyar közjogi rendszerben képes lesz-e ellátni az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióit, akkor is fellép-e az Alaptörvényben biztosított alapjogok és értékek védelmében, ha ez a kormányzó többségnek nincs ínyére. Európa és benne Magyarország soha nem látott kihívásokkal kell hogy megbirkózzon, a politikai viták gyakran alkotmányos köntösben jelennek meg. A magyar Alkotmánybíróságra az a feladat vár, hogy egyensúlyt teremtsen a múlt aktivista öröksége és az Alaptörvény közösségelvű és alkotmányos identitást konstituáló kihívásai között, megvédje nemzeti szuverenitásunk alkotmányos fundamentumait. Az Európai Unióhoz az ezredforduló után csatlakozott közép-európai tagállamok, kitörve a szocialista múlt – ideologikus, mindamellet – uniformizáló jellegéből, az integráció jelen fázisában kényszerülnek arra, hogy alkotmányos rendszerük identitását megformálják, felvállalják és elfogadtassák az Európai Unióval. „Az integráció korai szakaszában a tagállamok számára az uniós jog elsőbbségével szemben tanúsítandó tolerancia volt »a belépő« az egységes Európa klubjába.” Jelenleg – különösen a brexit után – a klub további működése (illetve annak minősége) a tét, ezért most az Európai Unió szempontjából is lényeges, hogy „mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez

bővebben lásd Antonin Scalia – Bryan A. Garner: *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Saint Paul, Thomson West, 2012.

<sup>47</sup> Pócza Kálmán: A többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente László (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 183.

és »viseli el« a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy a klub továbbra is jól működhessen”.<sup>48</sup>

A nemzeti identitásnak mind a kibontásában, mind pedig a védelmében kulcsszerepe van a tagállami, nemzeti alkotmánybíróságoknak. Vitás esetekben végső soron ezeknek az intézményeknek kell tartalommal megtölteniük ezt a jogi fogalmat, s aztán adott esetben azt érvényesíteniük is. Ezt a felelősségteljes értelmező tevékenységet azonban a nemzeti alkotmánybíróságoknak nem szükséges, sőt nem is célszerű teljes elszigeteltségben és csak befelé fordulva elvégezniük, hanem a tagállami alkotmánybíróságok egymás között szoros együttműködésben, illetve az Európai Unió Bíróságával folytatott párbeszédre keresztül végezhetik a leginkább hatékonyan az ilyen tárgyú alkotmányértelmezést.<sup>49</sup>

A Nemzeti hitvallás szerint: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.” Szent István király ezer éve hozott egy döntést, és az Alaptörvény ezzel a döntéssel vállal kontinuitást. A kontinuitás túl is megy a szimbolikus szinten, hiszen az E) cikk (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy: „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

Magyarország alkotmányos identitásának tehát része az európai identitás is. Ennek az identitásnak a nemzetünk számára történő megőrzése és védelme mellett azon kell munkálkodnunk, hogy identitásunkkal gazdagíthassuk a közös európai alkotmányos identitást is. A jogállamnak nincs demokratikus alternatívája, és hatékony kormányzást sem lehet stabil alkotmányos alapok nélkül a siker esélyével folytatni. Mint ahogy a történeti alkotmányt sem lehetett a magyar közjogi kultúrából kiiktatni, úgy az Alkotmánybíróság több mint húszéves jogfejlesztő tevékenységét sem lehet kiretusálni a magyar alkotmányos kultúrából. A rendszerváltó politikai elit sem háríthatja át a saját döntés- és megegyezésképtelensége miatti felelősséget a túlzott aktivitást mutató Alkotmánybíróságra. Napjainkban pont fordított helyzettel van dolgunk, a kormánytöbbség számos olyan döntést hozott, amelyeknek a társadalmi-gazdasági következményei messze hatók. Ezekért a felelősség őt terheli, és a választók majd döntenek arról, hogy helyesnek tartják-e ezeket az intézkedéseket. Az Alkotmánybíróságnak nincs kompetenciája a politikai döntések megítélésére, de arra van, hogy az elé kerülő ügyek alkotmányosságát elbírálja, sőt ez alaptörvényi kötelessége. Ha az alkotmányozó többség rövid távú hatalmi érdekek miatt kivonja a költségvetési és adókérdéseket az alkotmányos kontroll alól, azzal súlyos sebet ejt a jogállamiság és a gazdasági alkotmányosság testén. Amennyiben a neki nem tetsző alkotmánybírósági döntéseket rendszeresen „felülalkotmányozással” érvényteleníti, akkor megbontja az alkotmány egységét és ellentmondás-mentességét, magára vonva

<sup>48</sup> Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2014. 48.

<sup>49</sup> Sulyok (2014): i. m. 51.

a visszaélősszerű alkotmányozás vádját (*abusive constitutionalism*).<sup>50</sup> A hatalommegosztás rendszerében nemcsak a hatalmi ágak elválasztásának, hanem együttműködésének az alkotmányos követelménye is érvényre kell hogy jusson. Alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség esetén különösen nagy felelősséget visel az egyetlen valós ellensúlyként fellépni képes Alkotmánybíróság. Konszolidált időszakban jobban kitűnik, hogy a nemzeti parlament és kormány milyen nagy mértékben kell hogy támaszkodjon az alkotmányos rend őrére, az Alkotmánybíróságra. Az alkotmányos intézmények közös érdeke – mondhatnám, nemzeti érdek –, hogy az Alaptörvény mögöttes értéktartalma és normatív szabályai elnyerjék a polgárok szimpátiáját, és hajlandók legyenek a szabályokat követni. Ha a rövid távú hatalmi érdekek oltárán feláldozzuk a jogállami értékeket és az alkotmányos stabilitást, azért súlyos árat kell majd fizetnie az egész társadalomnak. A demokratikus jogállamban a hatalommegosztás nem a ki kit győz le kérdésére, hanem az alkotmányos felelősségvállalás egymást támogató és korlátozó rendszerének mibenlétére és a közjó minél teljesebb szolgálatára kell hogy választ adjon.

### Felhasznált irodalom

- 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992  
31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990  
23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990  
48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991  
CDL-AD (2011) 003rev Report on rule of law – Adopted by Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011)  
Ackerman, Bruce: *We the People. Foundations*. Cambridge (MA), Harvard University Press, 1993.  
Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70. Online: [www.poltudszemle.hu/szamok/2013\\_3szam/antal.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2013_3szam/antal.pdf)  
Antall József: *Modell és valóság*. I–II kötet. Budapest, Antall József Alapítvány, 2007.  
Bellamy, Richard: *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187>  
Brunner, Georg: Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe. *Review of Central and Eastern European Law*, (1992), 6. 535–553. Online: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/rsl18&i=549>  
Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Budapest, Gondolat, 2012. 136.  
Dorsen, Norman – Michel Rosenfeld – Andras Sajó – Susanne Baer: *Comparative Constitutionalism*. Saint Paul, Thomson West, 2003.  
Halmai Gábor: Bevezetés. Az aktivizmus vége? In Halmai Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíraskodás kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000.

<sup>50</sup> David Landau amerikai jogászprofesszor egyik legutóbbi írásában Magyarországot – Venezuela és Kolumbia mellett – hozza példaként a visszaélősszerű alkotmányosság esetére. Lásd David Landau: *Abusive Constitutionalism*. 2013.

- German Law Journal. Special Issue – Political Constitution*. 2013. december 1.
- Halmi Gábor: Bevezetés. Az aktivizmus vége? In Halmi Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000.
- Jakab András – Sonnevend Pál: Kontinuitás hiányosságokkal. Az új magyar Alaptörvény. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat, 2013.
- Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatóközpont, 1991.
- Kilényi Géza: Gondolatok az új alkotmányról. *Európai Tükör*, 9. (2004), 6. 44–69.
- Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, Pama Könyvek, 2009.
- Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006.
- Landau, David: *Abusive Constitutionalism*. 2013. Online: [lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1\\_Landau.pdf](http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf)
- Paczolay Péter: Jó állam – jó jog. In Fejes Zsuzsanna – Kovács Endre – Paczolay Péter – Tóth J. Zoltán (szerk.): *Állam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban*. Szeged–Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, Gondolat, 2013.
- Pokol Béla: Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, DKMK, 1992.
- Pokol Béla: Demokrácia, hatalommegosztás és az állam cselekvőképessége. In Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011.
- Pócza Kálmán: *Az Alkotmánybíróság*. In Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK PTI, 1998. 159–183.
- Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (2012), 5. 35–50.
- Pócza Kálmán: A többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente László (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.
- Rixer Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 63–77.
- Scalia, Antonin: *A Matter of Interpretation*. Princeton (NJ), Princeton University Press, 1998.
- Scalia, Antonin – Bryan A. Garner: *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Saint Paul, Thomson West, 2012.
- Stumpf István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai. *Parlamenti Szemle*, 4. (2019). 5–30.
- Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2014.
- Sólyom László: A „nehéz esetknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1. (1997), 1. 31–43.
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.

- Szente Zoltán: Jog és a politika határán: az alkotmánybírók és az alkotmánybíráskodás jellegéről. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente László (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 18–19.
- Szigeti Péter: Az Alaptörvény karaktere államelméleti és alkotmányjogi aspektusból. In Szoboszlai Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas, 2013. 519–536.
- Tellér Gyula: Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ koalíció idején. Budapest, Kairosz, 1999.
- Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009.
- Varga Csaba: Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján? In Hajas Barna – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici. Studia in Honorem Geisae Kilényi Septuagenarii. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 525–546.
- Varga Csaba: Küzdelem a jogért. In Simon János (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Budapest, Konrad Adenauer Alapítvány, 2011.
- Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015.

### Ajánlott irodalom

- Bihari Mihály: *A magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Budapest, Osiris, 2005.
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán. *Pázmány Law Working Papers*, (2013), 1.
- Deák Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: Das ungarisch-österreichische Staatsrecht. *A magyar közjog történelmének szempontjából*. Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1865.
- Drinóczi Tímea: *Alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI, 2017.
- Drinóczi Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, (2016), 15.
- Erdős Csaba – Smuk Péter: Parlament és hatalommegosztás. In Takács Péter (szerk.): *Unitas Multiplex. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. Budapest–Győr, Gondolat – SZE DFK, 2017.
- Erdős Csaba: Rubiconon innen... és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 317–348.
- Erdős Csaba: *Parlamentari autonómia*. Budapest, Gondolat, 2016.
- Halmi Gábor: *A véleménysszabadság határai*. Budapest, Atlantisz, 1994.
- Jacobson, Gary J.: Az alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum*, 1. (2013), 5.
- Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- Kéri László: *A rendszerváltás krónikája, 1998–2009*. Budapest, Kossuth–Népszabadság, 2010.
- Kis János: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. Budapest, Indok, 2000. 112–114.

- Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó, 2018.
- Posner, Richard A.: *How Judges Think*. Cambridge (MA), Harvard University Press, 2008.
- Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*. Budapest, Osiris, 2011.
- Stumpf István: Hatalommegosztás és államszervezet az új Alaptörvényben. In Stumpf István: *Erős állam, alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég Kiadó, 2014. 214–227.
- Stumpf István: *Reinventing Government. Constitutional Changes in Hungary*. Budapest, Gondolat, 2017.
- Stumpf István: Kormányzás az új alkotmányos erőterben. In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadett (szerk.): *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020.
- Stumpf István: *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest, Gondolat, 2020.