

Jelige: **Flor**

Alkotmányellenes alkotmánymódosítás?!

Az alkotmánymódosítások bírói kontrollja a török és a magyar
alkotmánybíróság gyakorlatán keresztül

2012.

1. Bevezetés 3

2. Alkotmánymódosító hatalom 5

3. Az alkotmánymódosítások bírói kontrolljának elméleti keretei 8

4. Az alkotmánymódosítások bírói kontrollja a gyakorlatban 13

4. 1. Kifejezett hatáskör 13

4. 2 Kifejezett hatáskör hiánya 14

5. A magyar alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatban 18

5.1 A gyakorlat kezdetei 18

5. 2. Új irányok? 22

5. 2. 1. Közjogi érvénytelenség 24

5. 2. 2. Szignalizációs alkotmányvédelem 25

5. 2. 3. Mércék keresése 26

5. 3. A gyakorlat értékelése 26

6. A török alkotmánybíróság gyakorlata 34

6. 1. Kifejezett hatáskör nélküli felülvizsgálat 34

6. 2. Kifejezett hatáskör az alkotmány keretei között 35

6. 3. Kifejezett hatáskör formai vizsgálatra 36

6. 4. A gyakorlat értékelése 38

7. A török és a magyar gyakorlat összevetése 40

8. Következtetések 42

9. Irodalomjegyzék 45

1. Bevezetés

Az alkotmány olyan politikai és jogi dokumentum, amely meghatározza a legfőbb állami döntéshozó szerveket, valamint az egyének és az állam jogi viszonyának alapjait. Körülírja a közös ügyek intézésének módját, kifejezi a közösség tagjai számára elfogadható értékeket. Az emberi jogok érvényesülése és a demokratikus intézmények fenntartása érdekében fontos az alkotmány stabilitása. Csak egy tartós alkotmány képes garantálni a benne foglalt jogok és berendezkedés megtartását. Emiatt lényeges, hogy ne lehessen könnyen módosítani az alkotmányt.

A demokratikus berendezkedés megőrzése elengedhetetlen. Másrészt a társadalmi, politikai, gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás érdekében szükséges a módosítás lehetőségének fenntartása. A flexibilitást elsősorban az alkotmány elvont elveinek bírói értelmezése adja, ahhoz képest az alkotmánymódosítás másodlagos, kiegészítő eszköz. Ha egyetértés van az alkotmány elveiben, intézményeiben, és csak az általános rendelkezések egyedi esetekben történő alkalmazása a kérdés, akkor a rugalmasság a bírák értelmezésében nyilvánul meg. Viszont, amint az alkotmányos berendezkedés egyes alapelemeinek megváltoztatása a cél, vagy arra van szükség, úgy az alkotmánymódosítás kerül előtérbe. Az alkotmánynak tehát egyszerre kell a stabilitást és a rugalmasságot megtestesítenie ahhoz, hogy hosszú időn keresztül keretet biztosítson a politikai közösség tagjainak együttéléséhez.

Ha az alkotmány rendelkezései változnak, az kihatással lehet az alapvető jogokra, a politikai eljárásokra, a hatalomgyakorlás módjára, az állam felépítésére stb. Az alaptörvény módosítása tehát esszenciális kérdés. Az alkotmánymódosítás kivételes jellegét jelzik a törvényhozástól rendszerint eltérő követelmények. Magyarországon az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az előírás a módosítás elfogadásához, míg más országokban időbeli megkötéseket vagy többlépcsős döntéshozatalt is alkalmaznak.

Az alkotmány módosítása akkor okozhat problémát, ha túl gyakori, az alkotmányszöveg folytonosan változik, így nincs stabil alkotmányos szerkezet. A módosítással szemben minőségi kifogás is megfogalmazódhat, amiért az nem illeszkedik az alkotmány egységes rendszerébe, illetve értelmezéssel feloldhatatlan ellentétben áll a többi rendelkezéssel. Ezek a nehézségek Magyarországon is előtérbe kerültek a közelmúltban elfogadott nagyszámú és tartalmában is jelentős alkotmánymódosítás miatt. Első ütemben 2010-2011-ben az Alkotmányt több mint tízszer módosította az Országgyűlés, majd a 2011 áprilisában

elfogadott Alaptörvény módosításai is hamar napirendre kerültek, Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseivel, valamint az első és második módosítással.

A dolgozatban először azt az előkérdést járom körül, hogy elméletileg igazolható-e az alkotmánymódosítások bírói kontrollja. Bemutatom a főbb elméleti modelleket, de a felülvizsgálat lehetséges mércéi és azok alkalmazása nem képezik a részletes vizsgálódás tárgyát. Ezt követően összefoglalom a számos különböző megoldást alkalmazó nemzetközi gyakorlat főbb sajátosságait. Az elméleti és összehasonlító gyakorlati rész biztosítja a fogalmi keretet a török és a magyar alkotmánybíróság határozatainak elemzéséhez és összevetéséhez. A két ország alkotmányjogi szabályozásának és joggyakorlatának összehasonlítása olyan következtetések levonásához is segít, melyek túlmutatnak a vizsgált országok egyedi körülményein.

Mi indokolja a török és a magyar alkotmánybíróság gyakorlatának összehasonlítását? Bár a két állam története, alkotmányos kultúrája és alapszerkezete eltérő, a két országban hasonló fordulatot hozott a 2010-es év. A parlamentben az alkotmány módosításához elegendő többséggel rendelkező kormányok és kormánypártok hozzáfogtak az alkotmányok számos rendelkezését érintő, tartalmilag jelentős megváltoztatásához. Az alkotmánymódosítások az előző rendszer alapjait kérdőjelezték meg, és a fennálló alkotmányos struktúra védelmezőjeként számon tartott alkotmánybíróságok függetlenségét és hatásköreit is érintették. Ezek az időkben és tartalmukban párhuzamos alkotmánymódosítások mindkét államban hamar, az alkotmánybíróságok elé kerültek. A dolgozat arra keresi a választ, hogyan viszonyult a két testület a hatáskörét szűkítő, az alkotmánybírák létszámát felemelő és más alkotmánymódosító rendelkezésekhez. Az összehasonlító elemzés segít abban is, hogy a magyar alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát egy tágabb kontextusban értelmezhessük, értékelhessük.

2. Alkotmánymódosító hatalom

Az alkotmánymódosító hatalom mibenléte olyan elméleti előfeltevés, ami eldönti, hogy a hatalomgyakorlás intézményesített korlát alatt állhat-e vagy sem. Elméleti síkon különbség tehető az alkotmányozó hatalom és az általa létrehozott hatalmak között. Az alkotmányozó hatalom, a *pouvoir constituant* egy olyan eredeti hatalom, ami azzal az igazolható igénnyel lép fel, hogy a szuverén nép akaratát testesítse meg. Létrehozza az alkotmányt, és ezzel megalkotja a többi, belőle származó hatalmat. Ezek az alkotmányhoz kötött, konstituált hatalmak (*pouvoirs constitués*) például a törvényhozás vagy az alkotmánybíróság.¹ Emmanuel Sieyes élesen megkülönböztette a két hatalmat. A *pouvoir constituant* gyakorlását rendkívüli képviselők felhatalmazásával tartja ideálisnak. Ezek a képviselők, akik megalkotják az alkotmányt a rendes nemzetgyűlésnek, parlamentnek.² Az alkotmányozó hatalom egy új rendet konstituál, független a korábbi berendezkedéstől. Az előző alkotmány eljárási szabályai nem kötik, annak betartása nem feltétele egy új legitim alkotmány létrehozásának. „[E]gy alkotmány csak saját módosításának feltételeit jelölheti ki, de egy új alkotmány létrehozásának módjáról nem rendelkezhet.”³

Az alkotmánymódosító hatalom felfogható konstituált hatalomként, mivel a módosítás⁴ az alkotmány felhatalmazása és korlátai között történhet, míg mások az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásának tekintik.

További distinkció tehető a *pouvoir constituant originaire* és a *pouvoir constituant dérivé/institué* között. Az előbbi az eredeti alkotmányozó hatalom, míg utóbbi a meglévő alkotmányt módosító hatalom. A megkülönböztetés a 20. század első felére tehető. Carré de Malberg használta először a kifejezéseket, de Roger Bonnard volt az, aki 1942-es cikkével ismertté tette ezt a terminológiát.⁵ A *pouvoir constituant originaire* olyan hatalom, ami minden alkotmányos felhatalmazáson kívül létezik, azért, hogy létrehozzon egy alkotmányt.⁶ A *pouvoir constituant dérivé/institué* viszont egy alkotmány alapján létezik. Adott esetben az

¹ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Bp., Dialóg Campus, 2009, 78-80.

² Emmanuel SIEYES: *Qu'est-ce que le Tiers état ?*, Éditions du Boucher, 2002, 61.

³ TAKÁCS Péter: *Az alkotmány legitimitása*, Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1, 62.

⁴ A dolgozatban a módosítás szó alatt az alkotmányszöveg megváltoztatását és a meglévő rendelkezés kiegészítését is értem.

⁵ Kemal GÖZLER: *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 14-15.

⁶ Roger BONNARD: *Les actes constitutionnels de 1940*, Revue du droit public, 1942, 47, 78, Idézi Kemal GÖZLER: *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997, 20.

alkotmány átvizsgálása, javítása céljával hozták létre. Ez a hatalom felételez egy hatályos alkotmányt ellenétben az eredeti alkotmányozó hatalommal.⁷

A pouvoir constituant dérivé is konstituált hatalom, azonban ez a különbségtétel, az eredeti és származtatott alkotmányozó között kiemeli az alkotmánymódosító hatalom specialitását a többi konstituált hatalomhoz képest. Kifejezi, hogy az alkotmány módosításával olyan jelentősen változtathat az alkotmányos berendezkedésen, ami miatt különösen lényeges kérdéssé válik, hogyan gyakorolható a módosító hatalom.

Thomas Paine azért tartja a pouvoir constituant gyakorlásának az alkotmány módosítását, mert ha a nép az alkotmánnyal kontrollálja a kormányzatot, akkor az eredeti szöveg módosítása az alkotmányozó hatalom gyakorlása végső kontrolláló hatalom, a nép által.⁸ Roznai és Yolcu szerint ezen az alapon azért tekinthető az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányozó hatalom részének, mert „(...) megalkothatja magát, megváltoztathatja az alkotmányt és saját korlátait is.”⁹

Carl Schmitt szerint az alkotmány módosítása törvényhozással biztosított lehetőség az alkotmányban. Az alkotmány rendelkezései kicserélhetőek más rendelkezésekre. Azonban ez kizárólag azt elfogadva történhet, hogy az alkotmány egészének önzonosságát és folytonosságát megőrzi. Ez azt jelenti, hogy az alkotmánymódosítás lehetősége csak olyan változtatás, hozzáadás, kibővítés és törlés engedélyezése, ami megőrzi az alkotmányt magát. Az alkotmánymódosítás ezért nem az alkotmány rendelkezéseinek lerombolása.¹⁰

Kim Lane Scheppele szerint még a pouvoir constituant is korlátozott hatalom. Korlátozhatatlansága csupán a korábbi politikai berendezkedéstől való teljes függetlenséget jelenti, mert valójában cselekvését behatárolja a politikai közösség, a nép akarata.¹¹

A dolgozat – az említett elméleti konstrukciók alapján– az alkotmánymódosító hatalmat megkülönbözteti mind az alkotmányozó, mind a törvényhozó hatalomtól. Az

⁷ BONNARD, i. m., 59, Idézi GÖZLER i. m., 20-21.

⁸ THOMAS PAINE: *Rights of Man, Common Sense, and Other Political Writings*, Oxford University Press, USA, 1998.09.10, 238, Idézi YANIV ROZNAI, SERKAN YOLCU: *An unconstitutional constitutional amendment—The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*, International Journal of Constitutional Law, Oxford Journals Law, Volume 10, Issue 1, 191.

⁹ YANIV ROZNAI, SERKAN YOLCU: *An unconstitutional constitutional amendment—The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*, International Journal of Constitutional Law, Oxford Journals Law, Volume 10, Issue 1, 191.

¹⁰ CARL SCHMITT: *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008, 150-151, Idézi KIM LANE SCHEPPELE: *On the unconstitutionality of constitutional change: an essay in honor of László Sólyom*, In *Viva Vox Iuris Civilis: Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, szerk. Csehi Zoltán, Schanda Balázs, Sonnevend Pál, Bp., Szent István Társulat Apostoli Szentszék könyvkiadója, 2012.

¹¹ KIM LANE SCHEPPELE: *On the unconstitutionality of constitutional change, an essay in honor of László Sólyom*, In *Viva Vox Iuris Civilis: Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, szerk. Csehi Zoltán, Schanda Balázs, Sonnevend Pál, Bp., Szent István Társulat Apostoli Szentszék könyvkiadója, 2012, 289.

alkotmánymódosító hatalmat konstituált hatalomként fogom fel, amit kizárólag az alkotmányba foglalt eljárási szabályoknak megfelelően és az alkotmányban lefektetett berendezkedés, alapelvek és emberi jogok tiszteletben tartásával gyakorolható. Az alkotmánymódosítás speciális hatalomként kezelése azért indokolt, mert a politikai közösség eltérő helyzetben van alkotmányozáskor és alkotmánymódosításkor. Természetesen a gyakorlatban az alkotmányok többféleképpen jöttek, jönnek létre, de elméleti szempontból ez egy olyan különleges alkalom, amikor az önkormányzás módját, az alapvető jogokat fektetik le. Az alkotmányozó függetlenné válhat a korábbi politikai berendezkedéstől, (kivéve, ha ideiglenes alkotmány felhatalmazása alapján alkotmányoz.) csak a nép akarata korlátozza. Ezzel szemben, amikor már egy alkotmány hatálya alatt annak módosítására kerül sor, az már nem egy különleges politikai és jogi helyzet, hanem egy hatályos alkotmányban rögzített eljárás. Az alkotmánymódosító hatalomnak az alkotmány korlátai között kell maradnia, hogy annak egységét megtartsa.

3. Az alkotmánymódosítások bírói kontrolljának elméleti keretei

Az alkotmánymódosítások (alkotmány)bírói kontrolljával szembeni legerősebb érv az, hogy a demokratikus eljárásban meghozott többségi döntés korlátozása nem elfogadható. Ez az ellenérv a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatával szemben is megfogalmazódik. Ezért ha arról gondolkodunk, hogy elméletileg elfogadható-e az alkotmány módosításainak bírói felülvizsgálata, akkor érdemes az alkotmánybíráskodás igazolhatóságáig visszatekinteni, ugyanis mind a két esetben a parlament hatalomgyakorlásának bírói kontrollja a tét. A parlament konstituált hatalmainak, a törvényhozásnak és az alkotmánymódosításnak az ellenőrzése. Ha igazolható az alkotmánybíráskodás, ami alatt most a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát értem, akkor megalapozható az alkotmánymódosítások kontrollja is. Amiért szükséges lehet a jogszabályok alkotmányossági szempontú ellenőrzésére, azért is lehet szükség az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. Az alkotmánybíráskodás igazolása a többségi döntés alkotmányos korlátokkal való megkötésének alátámasztása.

Három csoport alakítható az alkotmánybíráskodást megítélő álláspontokból. Az egyik nem tartja igazolhatónak a többségi döntés korlátozását a jogszabályok alkotmánybírói felülvizsgálatával. Mások úgy vélekednek, hogy az alkotmánybíráskodás igazolható, de antidemokratikus. Az utolsó csoportba pedig azok tartoznak, akik igazolhatónak és demokratikusnak tartják az intézményt.

Az alkotmánybíráskodás ellenzői között ma meghatározónak számít Jeremy Waldron, aki szerint a demokratikus önkormányzás elvével összeegyeztethetetlen a törvények és más jogszabályok bírói felülvizsgálata. Úgy gondolja, az egyenlőség elvéből az következik, hogy a vitás kérdések eldöntésekor minden polgár véleményének egyenlő súlyt kell adni, amit egy bírói döntés nem tud biztosítani. A többség uralma a demokrácia lényegi eleme, és a választóknak nem felelős bírák nem korlátozhatják a parlamenti többség mozgásterét.¹²

Waldronhoz hasonló, de attól érvelésében részben eltérő véleményen van Győrfi Tamás.¹³ Győrfi elfogadja Waldron azon megállapítását, hogy az erkölcsi döntőbíró szerepét a törvényhozóra és nem a bíróságokra kell ruházni.¹⁴ A politikai liberalizmus Győrfi által

¹² Jeremy WALDRON: The Case Against Judicial Review, Yale Law Journal, 2006, 1348-1406, 1353, Idézi KOVÁCS Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma*, Alkotmánybírói Szemle, 2011/1, 93, 93-99.

¹³ GYÖRFI Tamás: *A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás*, In Alkotmányozás Magyarországon és máshol, szerk. Jakab András, Körösenyi András, Bp., Új Mandátum Könyvkiadó, 2012, 53-57.

¹⁴ WALDRON i. m., 1376-1386, Idézi GYÖRFI, i. m., 53.

kifejtett elméletében az a kérdés, hogy vajon a törvényhozás vagy a bíróság alkalmasabb intézmény arra, hogy nyilvánosan igazolt elvekhez jusson el, tehát olyanokhoz, amelyek minden állampolgár vélekedésrendszerében igazolhatóak. „Erre a feladatra pedig a nagy, reprezentatív törvényhozói testületek sokkal alkalmasabbnak tűnnek, mint a kis létszámú többé-kevésbé homogén szociológiai háttérű bíróságok.”¹⁵ Példának hozza az egyenlő törődés és tisztelet elvét, ami nyilvánosan igazolt, tehát mindenki elfogadja. Azonban az elv mibenlétére nézve már eltérő, de inkluzívan igazolt értelmezések vannak, akkor szerinte „(...) amennyiben meggyőző igazolás nélkül megtagadjuk valakitől, hogy az elv értelmezésében az ő nézeteinek másokéval egyenlő súlyt adjanak, úgy valóban elvitatnánk tőle a politikai közösségen belüli egyenlő státust.”¹⁶ Győrfi álláspontja az, hogy a bírák erkölcsi felfogása válik privilegizálttá az alkotmány értelmezésekor. Az alkotmány absztrakt megfogalmazása miatt a bírók döntéseik meghozatalakor szükségszerűen erkölcsi döntéseket is hoznak, így erkölcsi döntőbíróként funkcionálnak az alkotmánybíróságok. Nem helyes tehát, hogy a bíróságok döntenek az inkluzívan igazolt értelmezések vitájában.

Győrfi kitér arra is, hogy az alkotmánybíráskodás nem igazolható a hatalommegosztás formális elvével és felhívja a figyelmet a bíróság és a törvényhozás kölcsönös ellenőrzésének visszasságaira. „Másodszor úgy gondolom, hogy az alkotmánybíróság intézményesítése nem oldja meg a hatalommegosztás elvi problémáját, csupán a törvényhozó ellenőrizetlen hatalma helyére az alkotmánybíróság ellenőrizetlen hatalmát állítja. Ezzel az állítással szemben az a kézenfekvő ellenvetés tehető, hogy ha az alkotmányozó nem ért egyet az alkotmánybíróság döntésével, úgy megváltoztathatja az alkotmányt, tehát nem igaz az, hogy az alkotmánybíróság fölött ne lenne ellenőrzés. Ha azonban a jogi formák mögé nézünk, két eset valószínű: amennyiben a kormányzó párt vagy koalíció egyedül is képes az alkotmányt megváltoztatni, úgy az alkotmányozónak az alkotmánybíróság feletti kontrollja hatékony lehet ugyan, ám ekkor éppen a bíróság nem tud hatékony ellenőrzést gyakorolni a törvényhozó felett.”¹⁷

A demokrácia és az alkotmányosság között felfedezhető némi feszültség. Az alkotmányosság az egyéni jogokat, a kisebbségeket védi elsősorban, míg a demokrácia többségi elvű. Intézményi szinten az előbbit az alkotmánybíróság, utóbbit a parlament testesíti meg. Az alkotmánybíráskodást igazoltnak tekintők szerint a demokrácia és az alkotmányosság egy ponton ütközik. A többségi demokratikus döntést korlátozza az alkotmánybíráskodás.

¹⁵ GYÖRFI, *i. m.*, 54.

¹⁶ GYÖRFI, *i. m.*, 54.

¹⁷ GYÖRFI, *i. m.*, 52.

Léteznek azonban olyan megközelítések, amelyek szintézisbe hozzák demokráciát és az alkotmányosságot. Ezek szerint van olyan igazolása az alkotmánybíráskodásnak, ami összhangba hozható a demokratikus berendezkedéssel.

Bragyova András az alkotmánybíráskodás ún. gyenge és erős igazolását adta a demokrácia eljárási és szubsztantív felfogására építve. A gyenge igazolás szerint az eljárási demokrácia nem ideális, korrekcióra szorul. A demokratikus eljárás korlátai indokolják az eljárási demokrácia korlátozását. A szavazás negatívumai, hogy megköti a kifejezhető preferenciákat és nem mindig képes a szavazók választásainak helyes aggregációjára. A korlátozás funkcióját az alkotmánybíráskodás tölti be. Az alkotmánybíróság csak akkor semmisíthet meg jogszabályt, ha az eljárási szabályokat nem tartották be meghozatalakor. Ha megtartották, akkor alkotmányos a törvény. Az alkotmánybíróság a tartalmat nem vizsgálja felül, mert nem helyettesítheti saját döntésével a többségi döntést.

Az erős igazolás a demokrácia szubsztantív fogalmát feltételezi. Bragyova szerint az alkotmányos demokrácia nem elégedhet meg az eljárási demokráciával. A demokratikus eljárás hiányosságai miatt szükség van a demokratikus döntés tartalmi korrekciójára, mivel az eljárás nem minden esetben garantálja a tartalom igazolhatóságát. Az alkotmánybíróság feladata, hogy a többségi döntést a valóságos demokratikus akarathoz igazítsa. „A tartalmi demokrácia ezért szükséges korrekciója az eljárási demokráciának; ez igazolja az alkotmánybíráskodást, amely a demokratikus eljárás eredményét felülvizsgálja a tartalmi demokrácia — az általános ésszerű elfogadhatóság, az alkotmányos igazolhatóság — alapján.”¹⁸

Kis János szintén kétféle megközelítést ajánl arra, hogy összeegyeztethető-e az alkotmánybíráskodás a népszuverenitás elvével. Az egyik szerint nem, mert a kettő ütközik egymással, de a népszuverenitásnak nem kell minden területen érvényesülnie. Ilyen szféra az alkotmánybíráskodás. A népszuverenitás elvénél előrébb való a mindenkit megillető egyenlő bánásmód, amit gyakran sértenek a többségi, demokratikus képviselői döntések, ezért annak védelmét az alkotmánybíróság látja el. Az elvből az érdekek védelme miatt engedni kell. Ezt a megközelítést Kis nem preferálja, mert a többség zsarnoksága nem igazolja jól az alkotmánybíráskodást, ugyan is az csupán az egyének alapvető jogainak védelmét alapozza. Az állami struktúra, az alkotmányos *status quo* oltalmát nem biztosítja.¹⁹

¹⁸ BRAGYOVA András: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia, Az alkotmánybíráskodás elmélete hiányzó fejezete*, In Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk. Tóth Károly, Szeged, József Attila Tudományegyetem ÁJK tudományos bizottsága, 1996, 151-158.

¹⁹ KIS János: *Alkotmányos demokrácia, Három tanulmány*, Bp., INDOK, 2000, 166-171.

A másik megközelítés tagadja a népszuverenitás elve és az érdemi szövegolvasásra hagyatkozó bírói döntések közötti konfliktust. E szerint a népszuverenitás megengedi, a demokrácia megkívánja az érdemi alkotmánybíráskodást. Kis a *közösség önkorlátozásának* nevezi el a koncepciót, amely szintézist teremt a demokrácia és alkotmánybíráskodás között. Úgy érvel, hogy ha kimutatható az alkotmány megkötéseiről, hogy a demokratikus közösség céljainak elérését szolgálják, s hogy e célok sikeres teljesítése megkívánja a bírói alkotmányvédelem közbeiktatását és az érdemi alkotmányértelmezést, akkor ez a megközelítés jobb, mint az előző. Az is fontos, hogy ha az alkotmányozók valamilyen absztrakt elvet állítanak fel, akkor a bírák ítéletére bízzák, hogy miben áll az elv helyes alkalmazása.²⁰ „Ha kimutatható, hogy az alkotmányos megkötések nélküli törvényhozás fontos esetekben rosszul szervezi össze az egyéni választásokat, hogy ebből adódó gondok legalább részben orvosolhatók az alkotmányos megkötések bevezetésével, akkor ez olyan igazolást ad az alkotmányosságnak, ami értelmében az alkotmányosság nem csorbítja, hanem kiteljesíti a demokráciát.”²¹ De felmerül a kérdés, hogy miért bízva más szervre az alkotmányos megkötések védelmét a törvényhozás? Ahhoz, hogy tartható legyen a rendszer, meg kell semmisíteni, ami nem felel meg neki. Amennyiben ezt maga a törvényhozás végezné, az problémás lenne. Ha egyszerű többséggel lehetne alkotmányt módosítani, akkor értelmetlen lenne, hogy minősített többséggel fogadják el a megsemmisítést. Ha minősített többséggel lehetne alkotmányt módosítani, akkor meg csak olyan esetekben döntenének a megsemmisítésről, aminek alkotmányellenességét alkotmánymódosítással is feloldhatja a többség. Más szerv kell tehát. Kis szerint az alkotmánybíróság a megfelelő, mert a testületnek érvelési kötelezettsége van. Az érvelésnek szigorú konzisztencia követelményeknek kell megfelelnie és nyilvános vita tárgyává tehető. Úgy gondolja, a demokráciának parlamenti mindenhatóság elvénél jobban megfelel a parlament önkorlátozásának elve, hiszen a közösség céljai elérésében sikeresebb lehet.

Kis teóriájának bizonyos pontjaival szemben Györfi Tamás fogalmazott meg ellenvetéseket. Kritikájának gerincét az egyszerű többségi döntés és az alkotmányozó döntése közötti különbség adja. Nem tartja bizonyítottnak, hogy ugyanabban a kérdésben miért térne el a két hatalom döntése, tehát ez szerinte nem igazolja az alkotmányos megkötések szükségességét. A közösség véleménye változhat egy megkötéssel kapcsolatban, preferálhat egy másik racionális alternatívát a korábban elfogadottal szemben. Györfi szerint nem igazolhatóak a megkötések, mert később nem juttathatók érvényre az új, értelmes

²⁰ KIS, i. m., 177.

²¹ KIS, i. m., 178.

elképzelések.²² Ezzel szemben azonban felhozható, hogy az alkotmányozó és törvényhozó hatalom minőségileg mást jelent. Amennyiben nem felelnek meg az alkotmányos megkötések a közösségnek, akkor nyitva áll az alkotmány módosításának lehetősége, ha az olyan súlyú, aminek megváltoztatásával fenntartható lenne az alaptörvény koherenciája. Amennyiben átfogó a változtatás igénye, új alkotmány létrehozásával új preferenciák érvényesíthetők. Az alkotmányos megkötés egy adott alkotmányra vonatkozik. A vita fennáll, de az álláspontok értelmesen tarthatóak, ezért a dolgozatban Kis álláspontját fogadom el, mivel elfogadom, hogy a demokrácia és az érdemi alkotmánybíráskodás összefér.

Az alkotmánymódosítások bírói kontrollja indokolt, ha elfogadjuk, hogy a kisebbségvédelem, az egyenlőség, a demokratikus intézmények biztosításának és a közös célok elérésének legjobb elősegítője az alkotmánybíráskodás. Ekkor belátható az is, hogy a parlament tevékenységének alkotmányossági felülvizsgálata az alkotmánymódosító törvények esetén is ugyanolyan előnyökkel és garanciákkal jár, mint a többi jogszabály esetén. Ha a parlament bármilyen okból hozhat olyan törvényeket, amelyek alkotmányellenesek, akkor ugyanaz a parlament alkotmánymódosító hatalmát gyakorolva elfogadhat olyan módosítást, ami nem fér össze az alkotmányba foglalt alapvető jogokkal, a demokratikus berendezkedéssel vagy az alapelvekkel. A fentebb említett okokból nem hatásos kizárólag a törvényhozásra bízni, hogy az általa hozott jogszabályok alkotmányellenességét vizsgálja. Ugyanúgy nem tanácsos egyedül a parlamentre bízni az általa elfogadott alkotmánymódosításokról való alkotmányossági döntést. Az alkotmánybírósnak kell ellenőriznie egyfelől, hogy a törvényhozó megtartotta-e az eljárási szabályokat, másfelől, hogy a módosítás megfelel-e az alkotmányban szereplő tartalmi korlátoknak.

A jogszabályok és az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának ugyanaz a célja, hogy megőrizze és érvényre juttassa az alkotmányt és annak központi tartalmi elemeit. Amikor a bíróság védi az alkotmányt egyes alkotmánymódosításoktól, hogy azzal ne lehessen új alkotmányt alkotni, olyankor valójában a nép szuverenitását védi. Az alkotmány védelme nemcsak az alkotmányellenes jogszabályokkal szembeni védekezést takarja, hanem az olyan alkotmánymódosításokkal szembeni fellépést is magában foglalja, amelyek sérti az alkotmány alapjait. A bíróság feladata, hogy az alkotmány alapvető struktúráját és értékeit oltalmazza, ami erős igazolást ad az alkotmánymódosítások bírói kontrolljának elfogadásához.²³

²² GYÖRFI Tamás: *Az önkorlátozó hatalom elmélete*, Buksz, 2002/II, 131-132.

²³ Aharon BARAK: *Unconstitutional constitutional amendments*, Israel Law Review, Vol. 44: 321, 2011, 336.

4. Az alkotmánymódosítások bírói kontrollja a gyakorlatban

A világ különböző pontjain számos megközelítésmódja van az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálhatóságának. Ha megpróbálunk valamilyen rendszerezést elvégezni, akkor két nagy halmazra lehet bontani a legfőbb szempont szerint. Az egyik csoport az, ahol az alkotmányban kifejezett felhatalmazás található a módosítások bírói kontrolljára, míg a másikba azok az országok tartoznak, ahol erre nincs explicit utalás. Mindkét csoportban jelen vannak az olyan államok, amelyek alkotmánya egyes rendelkezéseit megváltoztathatatlanak mond ki, tehát *ún. örökkévalósági klauzulákat*²⁴ tartalmaz. Ezek a klauzulák kifejezett, tartalmi korlátot jelentenek az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának. A nemzeti alkotmánybíróságok eljárását az előbb említett tényezők nyilvánvalóan nagyban befolyásolják.

4. 1. Kifejezett hatáskör

A legritkább, de legegységesebb helyzet, ha *van kifejezett hatáskör* az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatáról. Például a Dél-Afrikai Köztársaság 1993-as ideiglenes alkotmánya a módosításokon felül az új alkotmány felülvizsgálatát is előírta, ráadásul érvényességi kellékként. A 74. cikk meghatározta továbbá azon alapelveket, amelyek érvényesüléséért az alkotmányozás befejezésekor az alkotmánybíróság felelt.²⁵ A demokratikus átalakulást lezáró 1996-os alkotmány — elődje szellemében — módosításai alkotmányossági kontrolljára az alkotmánybíróságot ruházta fel a 167. cikk (4) bekezdés d.) pontja szerint.

Románia is azon országok közé tartozik, ahol a bíróság kifejezett hatáskörrel rendelkezik az alkotmány módosításainak vizsgálatára. A román alkotmány 146. cikk a.) pontja alapozza meg az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát. A román alkotmánybíróság *ex officio* jár el az alkotmánymódosító javaslat esetén. Azonban a módosítások alkotmányosságának vizsgálata csak előzetes normakontroll lehet. 2003. áprilisi döntésében (No. 148.) a testület jelezte, hogy a módosító javaslat bizonyos rendelkezései

²⁴ A kifejezés német eredetű, és az „örökkévalóság” arra vonatkozik, hogy az alkotmány meghatározott részei nem módosíthatók, de egy új alkotmány létrehozásakor a klauzula már nem rendelkezik kötőerővel. Ennek klasszikussá vált példája a német Alaptörvény, amelynek örökkévalósági klauzulája saját magát nem nyilvánítja megváltoztathatatlanak. Lásd: HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Bp., Osiris, 2008, 116. Kifejezőbb a megváltoztathatatlan klauzula elnevezés használata, hiszen a megkötés csak az adott alkotmányra vonatkozik.

²⁵ HALMAI Gábor: *Alkotmányos alkotmánysértés*, Fundamentum, 2011/2, 88.

alkotmányellenesek, amiért túllépik az alkotmánymódosítások 148 cikkbe foglalt korlátját. Később a parlament az alkotmánybíróság kifogásait figyelembe véve változtatott a módosító javaslaton, így az az alkotmánybíróság határozatának megfelelően került elfogadásra. Ezt követően az alkotmánymódosítás felülvizsgálatát indítványozták a testülettől, de az arra hivatkozással, hogy mindössze előzetes kontrollra van hatásköre elutasította a kérelmet 2003. szeptemberi döntésében.²⁶

4. 2 Kifejezett hatáskör hiánya

Ha az alkotmány *hallgat módosításának bírói kontrolljáról*, akkor jellemzően a bíróságok hatáskör hiányában elutasítják a tartalmi felülvizsgálatot. A formai (eljárási) vizsgálat ezzel szemben elterjedt, ezért a felhozott példák nem erre fókuszálnak majd. Viszont amennyiben az alkotmány örökkévalósági klauzulát tartalmaz, az alkotmányossági vizsgálat a megváltoztathatatlan rendelkezések védelmére hivatkozással bevett gyakorlatnak számít. Előfordul azonban olyan is, amikor kifejezett hatáskör és „örökkévalósági klauzula” hiányában is érdemi vizsgálat történik. Erre az eshetőségre Ausztria és főként India a szemléletes példa.

Az osztrák alkotmány 44. cikke megkülönböztet részleges és teljes alkotmánymódosítást. Az előbbi elfogadásához az összes képviselő többségének jelen kell lennie és a jelenlévők kétharmadának szavazatával módosítható az alkotmány. A totális alkotmányrevízió érvényességéhez népszavazás szükséges. A *Länder Citizenship* (1952) ügyben az alkotmánybíróság kimondta, hogy nincsen hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmának felülvizsgálatára, mivel az ilyen vizsgálat standardjáról az alkotmány nem rendelkezik, vizsgálja viszont az eljárási szabályoknak való megfelelést. Ebben a határozatban a testület értelmezte a totális alkotmányrevízió fogalmát. A bíróság szerint az olyan módosítás, ami a szövetségi alkotmány legfőbb elveit, a demokrácia, jogállamiság és a föderalizmus elveit érinti. Az 1988. június 22-i döntésében a bíróság megsemmisítette a taxiengedélyekre vonatkozó alkotmánymódosítást, mivel azt totális alkotmányrevízióként értelmezte. A megsemmisítés alapja így az volt, hogy nem megfelelő eljárásban fogadták el, tehát nem referendummal. A 2001. március 10-i határozatban az alkotmánybíróság eljárási hibára hivatkozva semmisített meg egy módosítást. A módosítás a tartományoknak meghatározott ügyekben alkotott jogszabályait kivette az alkotmány hatálya alól. Az

²⁶ Kemal GÖZLER: *Judicial review of constitutional amendments, A comparative study*, EKIN Press Bursa, 2008, 5-7.

alkotmánybíróság szerint ebben az esetben a jogrendszernek e meghatározott része tekintetében az alkotmány meg lett volna fosztva a normatív erejétől, ami pedig sérti az alkotmány alapvető elvét képező jogállamiság elvét.²⁷ Az osztrák alkotmánybíróság tehát tartalmi elemzést végez annak eldöntésére, hogy melyik fajta alkotmánymódosításról van szó. Ha totális revíziónak ítéli a parlament által elfogadott alkotmánymódosítást, akkor eljárási hiba miatt semmisíti meg azt. Azonban látható, hogy a testület 2001-es döntésében nem állt meg annak kimondásánál, hogy a módosítás érinti a jogállamiságot, — ezért arról népszavazással kell döntenie — hanem azzal egyenesen ellentétesnek nyilvánította. A tartalmi értékelés tehát nem maradt el, jóllehet attól az alkotmánybíróság már első precedensében elhatárolódott.

India alaptörvénye nem tartalmaz sem örökkévalósági klauzulát, sem explicit felhatalmazást az alkotmánymódosítások bírói kontrolljára. A Legfelső Bíróság az '50-es években és a 60'as évek elején csak formai szempontból vizsgálta felül a módosításokat, azonban Indira Gandhi 1966-tól egyre gyakrabban módosította az alkotmányt, hogy politikai akaratát véghez vigye. A bíróság az 1967-es *Golak Nath kontra State Punjab* ügyben deklarálta, hogy egy eljárási szempontból megfelelő alkotmánymódosítás sem sérthet alkotmányos jogokat. Majd az 1973-as *Kesavananda-ügyben* a bíróság felhagyott korábbi gyakorlatával, elismerte a parlament jogát az alapvető jogokat érintő alkotmánymódosításokhoz, de ezzel párhuzamosan továbbra is fenntartotta hatáskörét a módosítások felülvizsgálatára. Az alkotmány alapstruktúrájának (*basic structure*) sérthetlensége a mérce, ami a felülvizsgálat alapjául szolgál. Az 1976-os 42. alkotmánymódosítás megtiltotta a bíróságoknak a módosítások megkérdőjelezését. A Legfelső Bíróság azonban ezt az alkotmánymódosítást megsemmisített a *Minerva Mills Ltd. kontra Union of India* ügyben amiért az az alkotmány identitását rombolja. A bíróság tehát eredményesen lépett fel az alapstruktúra és így az alkotmány védelmében.²⁸

Nézzünk néhány példát az örökkévalósági klauzulát tartalmazó alkotmányok módosításainak felülvizsgálatáról! A német alkotmány 79. cikk (3) bekezdése megtiltja az olyan alkotmánymódosítást, amely a szövetségi állam tartományra tagozódását, a tartományok részvételét a törvényhozásban illetve az alaptörvény 1-20. cikkeibe foglalt elveket érinti. Az alkotmánymódosítás elfogadásához a Bundestag és a Bundesrat képviselői kétharmadának szavazata kell. A szövetségi alkotmánybíróság ugyan nem rendelkezik

²⁷ DRINÓCZI Tímea: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*, Jura, 2012/1, 41.

²⁸ HALMAI, i. m., 86.

kifejezett felhatalmazással az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára, azonban kezdettől fogva kinyilvánította hatáskörét a felülvizsgálatra, hogy a megváltoztathatatlan rendelkezéseket valóban ne érintse egyetlen módosítás sem. Az 1970. december 15-i határozatban vizsgált alkotmánymódosítás a lehallgatások hatókörét kívánta tágítani a nemzetbiztonság érdekében. A testület végül nem semmisítette meg a módosítást, mert 4:4 arányú döntést született, de a hatáskör létét ez a döntés implicit módon elismerte. A bírák egyik fele a 79.cikk (3) bekezdésével összeférőnek minősítette a módosítást, mert az az alapelveket védi, míg a bírák másik fele szerint a 79. cikk tiltja az 1-20. cikkekbe foglalt alapelveket korlátozását.²⁹

Brazíliában az alkotmánybíróság a megváltoztathatatlan rendelkezésekre hivatkozással felülvizsgálja az alkotmánymódosításokat kifejezett alkotmányi felhatalmazás hiányában is.³⁰ A brazil alkotmány 60. cikke nem engedi az olyan alkotmánymódosításokat, amely a föderális államforma; a közvetlen, titkos, általános és periodikus választások; a hatalommegosztás; az egyéni jogok és garanciák eltörölését célozza.

Csehország alkotmányának örökkévalósági klauzulája elvontsága következtében nagy teret enged az alkotmánybíróság értelmezésének. Az alkotmány 9. cikk (2) bekezdése értelmében a módosítás nem érintheti a demokratikus jogállamiság lényegi követelményeit. A bíróság emiatt semmisítette meg 2009. szeptember 10-i döntésében a képviselőház megbízatásának lerövidítését. A jogállamisággal ellentétes a visszamenőleges jogalkotás.³¹

Az alkotmány hallgat módosításának bírói kontrolljáról, és a bíróság hatáskör hiányában elutasítja az érdemi felülvizsgálatot Franciaországban. Az Alkotmánytanács 1962. november 6-i döntésében kimondta hatásköre hiányát, mert az alkotmány csak a jogszabályok alkotmányossági kontrolljára ad felhatalmazást, az alkotmánymódosításokra nem. 2003. március 26-i határozatában a testület addigi gyakorlatát megerősítve deklarálta az alkotmányos jogalkotó szuverenitását, így az alkotmánymódosítások nem képezhetik más szervek vizsgálatának tárgyát, mivel maguk is az alkotmány által jöttek létre.³²

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya a jogszabályok bírói kontrolljára vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket, az alkotmánybíráskodást is a híres *Marbury v. Madison* (1803) ügy alapozta meg. Az alkotmány formálisan nem módosítható, az eredeti szöveghez kiegészítések fűzhetők. Így nem meglepő, hogy az alkotmány módosításának bírói

²⁹ HALMAI, i. m., 84-85.

³⁰ BARAK, i. m., 331.

³¹ HALMAI, i. m., 82.

³² *Report on constitutional amendment* adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), 45; [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.pdf).

felülvizsgálatáról sincs rendelkezés. Különös jelentősége van az 5. cikknek, amely szerint az államok egyenlő szenátusi képviseletéről szóló szakaszt nem lehet megváltoztatni. A Legfelső Bíróság a klauzula tekintetében kezdetben hajlott a kiegészítések felülvizsgálatára, de az 1939-es *Coleman v. Miller* ügyben politikai kérdésnek (*political question*) nyilvánította az alkotmánymódosításokat. Kimondta, hogy az alkotmánykiegészítési eljárás feletti kontrol kizárólag a Kongresszus kezében van, az nem lehet bírói ellenőrzés tárgya.³³ A kérdés ugyanakkor napjainkban is szakirodalmi viták tárgya.

Szintén elutasítja az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát az ír Legfelső Bíróság. A *State (Ryan) v. Lennon* (1935) ügyben arról kellett dönten, hogy a felperes személyi szabadságát sérti-e az alkotmánymódosítás. A Legfelső Bíróság elutasította a felperes kérelmét. Azzal érveltek, hogy az alkotmány a parlamentnek adott felhatalmazást a módosítására, és nem állított szubsztantív korlátot az alkotmánymódosító hatalom elé. Az eljárási szabályokat megtartotta a parlament, a módosítás tartalma pedig nem lehet bírói felülvizsgálat tárgya. 1995-ben a külföldön végzett abortusszal kapcsolatos információkhoz való hozzáférést biztosította a népszavazást is eredményesen megjárta 13. és 14. alkotmánymódosítás. Roderick O'Hanlon kezdeményezte eljárásban természetjogi értékekre hivatkozással kérte az alkotmánymódosítások érvénytelenítését. A Legfelső Bíróság elutasította O'Hanlon álláspontját és a módosítások alkotmányossági kontrollját tekintettel arra, hogy érdemben nem vizsgálhatja azokat.³⁴ Írországból a bíróság a népszuverenitás felsőbbbsége alapján nem vizsgálja az alkotmánymódosító hatalom döntéseit.

³³ BARAK, *i. m.*, 329-330.

³⁴ GÖZLER, *i. m.*, 81-82.

5. A magyar alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatban

A nemzetközi „térképen” Magyarország az explicit felhatalmazást nem tartalmazó alkotmányokkal bíró országok között található. A magyar alkotmánybíróság az írhez hasonlóan kifejezett alkotmányi felhatalmazás és „örökkévalósági klauzula” hiányában nem végzi el az alaptörvény-módosítások alkotmányossági ellenőrzését. Azonban a szakirodalomban és az alkotmánybírósági gyakorlatban is felmerült, hogy van implicit megváltoztathatatlan rendelkezése az Alkotmánynak.³⁵ A következőkben áttekintem az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálatáról.

5.1 A gyakorlat kezdetei

Első alkalommal a 293/B/1994. AB végzés foglalkozott a kérdéssel. Az indítványozó azt kérte, hogy töröljék az alkotmánymódosító 1993. évi CVII. törvény rendelkezése következtében az Alkotmány szövegébe kerülő új szakaszt. A rendelkezés a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára tiltotta meg pártban a tagságot és politikai tevékenység kifejtését. A testület egyhangúan megállapította, hogy nincs hatásköre megsemmisíteni az Alkotmány egyetlen szövegrészét sem, mert hatásköre a törvények vagy annál alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatára vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmány részévé vált alkotmánymódosítás így nem vizsgálható. A testület szavaival élve: „Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”³⁶

Ezt a döntést időrendi sorrendben a 23/1994 (IV. 29) AB végzés követte. Ebben az esetben az indítványozó, egy külföldön élő magyar állampolgár azt szerette volna elérni, hogy az Alkotmánybíróság a szabad költözködést biztosító alapjogról és a választójogról³⁷ szóló

³⁵ Lásd erről: BRAGYÓVA András, *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?*, In Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára, szerk. Bragyova András, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003.

³⁶ 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.

³⁷ Nemzetközi bírói fórumon (Emberi Jogok Európai Bírósága) is képezte már vizsgálat tárgyát az Alkotmány alapjogi része. A Rekvényi-ügyben az EJEB úgy ítélte, hogy a véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságba való beavatkozások igazolhatók az EJEE alapján. *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, May 20, 1999. Azonban a Kiss Alajos-ügyben az Alkotmány rendelkezése már nem felelt meg az EJEE-nek azzal, hogy nincs

rendelkezések közötti ellentmondást oldja fel az Alkotmányban. A kérelmező abban látta az ellentmondást, hogy bár szabad a költözködés, a választójog gyakorlását az alkotmánymódosítás ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a szavazás napján az ország területén kell tartózkodnia annak, aki aktív választójogával élni kíván. Az Alkotmánybíróság indokolásában rámutatott arra a tényre, hogy a jogalkotó azért módosította az Alkotmányt, mert így kívánt eleget tenni a testület korábbi döntésének. A 3/1990. (III. 4.) AB határozat alkotmányellenesnek minősített és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény azon részét, amely meghatározásában szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik. Az érvelés a következő volt: „Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának. Az Alkotmány 8. § (3) bekezdése szerint alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vethető alá. A választási törvény nem alkotmányerejű törvény.”³⁸ Az Alkotmánybíróság ezt követően megismételte a 293/B/1994. AB végzésben foglaltakat. Tehát mivel a jogalkotó az Alkotmányba emelt egy rendelkezést, az az Alkotmány része, aminek vizsgálatára nem terjed ki a testület hatásköre. Itt mint látható az a helyzet állt elő, hogy amíg a választási szabály törvény formájában jelent meg addig tartalmi szempontból is értékelte azt az Alkotmánybíróság, hiszen a technikai fejlettség adott szintjén nem tartotta alkotmányosnak az alapjog korlátozását. Viszont amint ugyanez a rendelkezés már bekerült az Alkotmányba egy alkotmánymódosító törvénnyel, akkor már érinthetetlené vált. Formálisan ugyan azért semmisítették meg a választási törvény támadott részét, mert nem alkotmányerejű törvényben korlátozta a választási jogot, mint alapjogot, azonban a határozat következő bekezdésében újra előkerül a tartalmi értékelés. A záró részben a döntés megadja a jogalkotás elvárt irányát az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében Ez pedig nem abban áll, hogy az alapjogot alkotmányerejű törvényben korlátozzák, ha továbbra is korlátozni kívánják, hanem abban, hogy joghézag áll fenn „arra vonatkozóan, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok a választási jogukat hogyan gyakorolhatják.”³⁹ Nem vizsgálták az alkotmánymódosításokat jóllehet közvetett módon kimondták, hogy a választójog ilyen korlátozása alkotmányellenes. Az Országgyűlés pedig a jogot kizárólag eszközként használva próbálta feloldani a keletkezett joghézagot, tekintet nélkül arra, hogy ez csak látszatomegoldás. Helyesebb eljárás lett volna, ha jogalkotási feladatának inkább késve

választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság hatálya alatt áll. *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, May 20, 2010.

³⁸ 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 26.

³⁹ 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 26.

tesz eleget, de az megfelel az Alkotmánybíróság döntésének. A Magyarországon lakóhellyel rendelkezők külföldi szavazásának lehetőségét végül a 2002. évi LXI. alkotmánymódosító törvény teremtette meg először a 2004-es országgyűlési és európai parlamenti választásokon.⁴⁰

Az 1998. február 9-én elfogadott 1260/B/1997. AB határozat az országgyűlési és az önkormányzati képviselők mandátumának lerövidülésével foglalkozott. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az alkotmánymódosító törvény (1997. évi XCVIII. törvény) következtében az országgyűlési és az önkormányzati képviselők megbízatása rövidebbé válik, ami szerinte ellentétes a jogállamisággal és a népszuverenitás elvével. A törvény úgy változtatta meg az Alkotmány szövegét, amely szerint az Országgyűlést illetve a képviselő-testület tagjait négyévi időtartamra választják, hogy hónapokban is meghatározta az országgyűlési és a helyi önkormányzati választások megtartásának időpontját. A kérelmező által támadott szakasz az alkotmánymódosítás hatálybalépését a törvény kihirdetésének napjában határozta meg. Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában visszautasította az alkotmányossági vizsgálat elvégzését, mert bár a hatályba léptető szakasz nem vált az Alkotmány részévé, „de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg.(...) A hatályba léptető rendelkezés — azonnali hatálybaléptetés esetén — az alkotmánymódosítás tartalmát képező normáktól elválaszthatatlan, olyan törvényi rendelkezés, amelynek tartalma az alkotmánymódosítással elfogadott normatartalom érintése nélkül nem vizsgálható.”⁴¹ Majd a testület indokolásában azt fejtette ki, hogy „ha megsemmisítené az Alkmód. hatályba léptető rendelkezését, akkor azzal egyben az alkotmányozó hatalom”⁴² által szabályosan elfogadott, már az Alkotmány részét képező módosításokat is hatályon kívül helyezné, amire nincs hatásköre. A hangsúly azonban itt azon van, hogy az Alkotmánybíróság helytelenül aposztrofálja alkotmányozó hatalomnak, az adott esetben valójában alkotmánymódosító hatalmát gyakorló Országgyűlést. Az alkotmánymódosító hatalom elméletileg nem korlátlan, de gyakorlatilag a testület értelmezése szerint csak annyi korlátja van, mint az alkotmányozó hatalomnak. „Az alkotmány megalkotásáról és módosításáról az Országgyűlés a jelenlegi alkotmányi rendelkezések szerint — kétharmados többséggel — szabadon dönthet.”⁴³ Végül az elvi lehetőségét nem zárják ki egy alkotmánymódosító törvény hatályba léptető

⁴⁰ KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*, Bp., Osiris, 2007, 222.

⁴¹ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 818-819.

⁴² 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.

⁴³ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.

rendelkezésének felülvizsgálatára, azzal a feltétellel, hogy „a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását.”⁴⁴

Az 1998-ban megtartandó országgyűlési és helyi önkormányzati választások idejét az új alkotmányi rendelkezésekkel összhangban meghatározó szabályt az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányellenesnek, mert a kihirdetés napján hatályba lépett alkotmánymódosítás miatt nem is lehetett volna eltérően megállapítani a választások dátumát. Amint látható, ebben a határozatban is kitartott a testület amellett, hogy nincs hatásköre felülvizsgálni az alkotmány részévé váló alkotmánymódosításokat, és ezt kibővítette azzal, hogy nyilvánvalóan az Alkotmány felülvizsgálatának minősülne az is, ha a módosításokat azonnal hatályba léptető rendelkezést vizsgálná.

Holló András párhuzamos véleményében abban tér el a többségi határozattól, hogy szerinte egy *pro futuro* hatályba léptető rendelkezés elviekben sem lehet tárgya az Alkotmánybíróság vizsgálatának. Úgy gondolja nem tehető különbség az alkotmánymódosítást hatályba léptető szakaszok között azon az alapon, hogy az milyen időpontra teszi a módosítás életbe lépését. Álláspontját a következőkkel indokolta: „[a]nnak eldöntése, hogy az Alkotmány adott rendelkezését mikor váltja fel a módosított szabályozás, ugyanúgy az alkotmányozó hatalom döntési kompetenciája, azaz akaratkijelentésének része, mint maga az Alkotmányt tartalmában módosító rendelkezés.”⁴⁵ Ehhez a véleményhez csatlakozott még Ádám Antal, Kilényi Géza és Szabó András. Úgy vélem a párhuzamos indokolás megalapozottabb, mint a többségi, hiszen akkor is az Országgyűlés alkotmánymódosító döntésére hatna ki a hatályba léptető rendelkezés vizsgálata, ha a módosítást a jövőre nézve kívánták végrehajtani. Lábady Tamás különvéleményében viszont arra a következtetésre jutott, hogy a hatályba léptető rendelkezés vizsgálatára van hatásköre a testületnek, mert az „sem formailag (szövegszerűen), sem jogforrástanilag nem emelkedik az Alkotmány "rangjára”.⁴⁶

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlatának legfőbb megállapítása, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára nincs hatásköre, mert a módosító törvény az alkotmány részévé válik, így fogalmilag kizárt az alkotmányellenesség megállapítása. Magát az alkotmányt pedig nem vizsgálhatja a testület. Nyitott maradt viszont az alkotmánymódosítás eljárási szempontú felülvizsgálatának kérdése. A testület úgy fogalmazott, hogy „ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának

⁴⁴ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.

⁴⁵ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 826.

⁴⁶ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 822.

szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott”. Ezzel egyértelművé tették az alkotmánynak megfelelő, hibátlan eljárás követelményét az alkotmánymódosítások érdemi ellenőrzésének mellőzéséhez. Az alkotmánymódosításnak azonban ezen felül nem állapítottak meg korlátot. „Az alkotmány megalkotásáról és módosításáról az Országgyűlés a jelenlegi alkotmányi rendelkezések szerint — kétharmados többséggel — szabadon dönthet.”⁴⁷ Az alkotmánymódosítást pro futuro hatályba léptető rendelkezések felülvizsgálatának elvi lehetőségét fenntartotta testület, nem foglalkozott azonban az alkotmánymódosító hatalom értelmezésével. Az Alkotmánybíróság elmulasztotta kifejtetni, miért kezeli egyértelműen az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásának a módosításokat.

5. 2. Új irányok?

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat az előző döntésekhez képest már némileg összetettebb képet mutat. Ebben a döntésben az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítését és az akár öt évre visszamenőlegesen megállapítható jövedelemadót megvalósító alkotmánymódosítások kerültek a testület elé.⁴⁸

A testület először azt vizsgálta meg, hogy *van-e hatásköre* az Alkotmány és az azt módosító törvények felülvizsgálatára. A határozat az előbbieken már bemutatott gyakorlatának főbb megállapításait és a külföldi alkotmánybíróságok megoldásait foglalta össze. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy más európai országokban alig volt példa alkotmánymódosítások alkotmányellenességének kimondására. A többségi érvelés kiemelte továbbá, hogy a felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört vagy maga az adott alkotmány állapít meg vagy abból az közvetlenül levezethető, mert megváltozhatatlan rendelkezéseket tartalmaz. Ezzel szemben a magyar Alkotmány sem kifejezetten, sem implicit módon nem hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. Halmai Gábor szerint egyoldalú a jog-összehasonlítás, mert az főleg a centralizált nyugat-európai államokkal példálózik. Úgy véli a szelektív válogatás a testület álláspontjának megalapozását szolgálja. Az a megállapítás, hogy az alkotmánybíróságok ritkán jutottak el a felülvizsgálat eredményeként az alkotmányellenesség kimondásáig irreleváns abból a szempontból, hogy

⁴⁷ 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.

⁴⁸ Az indítványozók támadták az Alkotmány 32/A. §-át és a 70/I. (2) bekezdését, az alkotmánymódosító 2010. évi CXIX. törvény (Alkmód.) 1-3. §-ait, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 40. §-ának második mondatát, illetve 43. § (5) bekezdését és az Abtv.-t módosító 2010. évi CXX. törvény (Abtmód.) 1-3. §-át.

van-e hatásköre a magyar alkotmánybíróságnak vagy sem.⁴⁹ Drinóczi Tímea sem tartja kielégítőnek az összehasonlítást. Szerinte a bíróság akkor járt volna el helyesen, ha olyan alkotmánybíróságokat is számba vett volna, ahol nincs kifejezett felülvizsgálati hatáskör és kifejezett örökkévalósági klauzula, mégis alkalmaztak implicit örökkévalósági klauzulákat. Továbbá meg kellett volna nézni az alkalmazás indokoltságát, értékelni a hazai normatív előírásokat, történéseket, majd határozni arról, hogy az adott megoldás alkalmazható-e a konkrét helyzetre.⁵⁰

Mielőtt a testület hatáskör hiányában visszautasította a kérelmeket, felvetette, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos *eddiggi gyakorlatának megváltoztatása* szükséges és lehetséges-e. Arra a következtetésre jutott, hogy felhatalmazást csak az alkotmányozó hatalom adhatna. Majd az Alkotmánybíróság mégis vizsgálta, hogy meghatározhatók-e olyan *mércék*, amelyek alapján az alkotmánymódosítások és a jövőbeni alkotmányok alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatók. Létezik-e egy alkotmány felett álló, állandó és sérthetetlen mérce, amely annak ellenére köti az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat, hogy a mérce nem az alkotmányozó hatalom által meghatározott? A határozat mérceként vette számba a „láthatatlan Alkotmányt”, az Alkotmány „alapvető értékeit”, az Alkotmány „lényeges magját”, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeit. Ezek közül az utóbbiakat emelném ki, mert az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nemzetközi jog *ius cogens* és azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek hazánk is részese, az Alkotmány megváltoztathatatlan részeit képezik, az alkotmányozó akaratától függetlenül. E nemzetközi jogi kötelezettségeknek abban az esetben is eleget kell tenni, ha a belső joggal nem állnak összhangban. Ezen kötelezettségeknek meg kell felelnie az Alkotmánynak és minden alkotmánymódosításnak.⁵¹

Az Alkotmánybíróság azonban nem kívánta hivatalból sem vizsgálni a *nemzetközi szerződésekbe ütközést*, mert arra nézve hatásköre vitatható, hiszen a vizsgálat tárgya maga az Alkotmány lenne. Komoly visszasságokat is eredményezhet az Alkotmánybíróság hozzáállása. Ugyan a testület nagyon fontosnak tartja a nemzetközi kötelezettségeknek és sztenderdeknek való megfelelést, olyannyira, hogy még a strasbourgi bíróság joggyakorlatának akkor is meg kíván felelni, ha az az Alkotmánybíróság precedenseiből

⁴⁹ HALMAI, *i. m.*, 89-90.

A testület jog-összehasonlítását egy korábbi határozat kapcsán is bírálták: HALMAI Gábor, POLGÁRI Eszter, SÓLYOM Péter, UITZ Renáta, VERMAN Martin: *Távol Európától*, Fundamentum, 2009/1, 98-101.

⁵⁰ DRINÓCZI, *i. m.*, 45.

⁵¹ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 320.

kényszerítően nem következne,⁵² nem megy túl ennek deklarálásán. Ha azonban nem lép, ha hivatalból nem vizsgálódik, akkor nincs más szerv, amely az e mércének való megfelelést kikényszeríthetné. Véleményem szerint az új 32/A. § nyelvtani értelmezése nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból, bármilyen megkötés nélkül vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, mert a hatáskörszűkítő rendelkezés csak a kérelemre induló eljárásokra, az indítványokra vonatkozóan fogalmaz meg korlátozásokat, az *ex officio* eljárásokra nem terjed ki a hatálya.⁵³ Kocsis Miklós viszont a határozat logikáján belül elfogadhatónak tartotta a hivatalból eljárás mellőzését. „ (...) [F]igyelemmel arra, hogy a felülvizsgálat tárgya ugyanúgy maga az Alkotmány lenne, csak a mérce változna: az Alkotmány „alkotmányossága” helyett az Alkotmány nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálná a testület.”⁵⁴

Kovács Péter párhuzamos véleményében érvelt amelle, hogy el kellett volna jutni az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatának kimondásáig. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság megállapíthatná hatáskörét, ha a módosítás egy kiemelkedően fontos nemzetközi jogi kötelezettséggel nyilvánvalóan szembekerül és az ütközést alkotmányértelmezéssel sem lehet feloldani. Bihari Mihály, az ügy előadó bírāja csatlakozott a véleményhez.

Három új szempont jelent meg ebben a határozatban, ami a korábbi gyakorlatot nem jellemezte.

5. 2. 1. Közjogi érvénytelenség

Az egyik az alkotmánymódosító törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította hatáskörét az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy azokat az eljárási szabályok megtartásával hozták-e. Azért döntött így a testület, mert „ (...) a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.”⁵⁵ Jóllehet a határozat súlyos

⁵² 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 321.

⁵³ ZSUGYÓ Virág: *Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatáról: Fogalmilag kizárt-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás?*, JeMa Hallgatói Különszám 2011, 59.

⁵⁴ KOC SIS Miklós: *Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrolljáról*, Jura, 2012/1, 164.

⁵⁵ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 317.

kijelentésekkel bírálta⁵⁶ a Kormány alkotmánymódosítási gyakorlatát, végül elutasította a megsemmisítésre vonatkozó indítványokat.

5. 2. 2. Szignalizációs alkotmányvédelem

A másik nóvum az ún. szignalizációs alkotmányvédelem alkalmazása. A testület kimondta, hogy bár nem semmisítheti meg az Alkotmányba bekerült módosításokat, de kötelessége jeleznie a módosításokkal szemben felmerült alkotmányossági aggályait. „Amennyiben magába az Alkotmányba épít be az alkotmányozó hatalom olyan szabályokat, amelyek az alkotmányos jogállamot és az alkotmányos demokráciát, az alapjogok védelmének szintjét rontják, csökkentik vagy garanciákat építenek le, az Alkotmánybíróság nem élhet az Alkotmányba foglalt rendelkezések megsemmisítésének a jogával, de jelezheti, sőt — különösen szélső esetben — jelezni is köteles ezt a tényt még az alkotmányozó hatalom számára is.”⁵⁷ Holló András szerint szignalizációs alkotmányvédelem keretében indokolt lett volna alkotmányos követelményt megfogalmazni arra nézve, hogy a jelentős alkotmánymódosításokat a kormány jegyezze. A testület végig hangsúlyozta, hogy mivel nincs explicit hatásköre az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálatára, ezért nem vizsgálhatja azokat érdemben, azonban a szignalizációs alkotmányvédelem, mint eszköz sincs nevesítve sem az Alkotmányban, sem az Abtv-ben a bíróság mégis élt vele.

Ráadásul a módosítások tartalmi értékelése is megtörtént a 23/1994 (IV. 29) AB végzéshez hasonlóan. „Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vétele nélküli csökkentése esetén sem reagálhat az Alkotmánybíróság jogállam ellenes magatartásra, döntésre jogállam ellenes magatartással, döntéssel.”⁵⁸ „Így az Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések — így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jogbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos közteherviselés követelményébe — ütközését értelmezéssel feloldja.”⁵⁹

⁵⁶ „az Alkotmány módosítására vonatkozó törvényjavaslatokat a kilencből hét esetben nem a kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be, tette vitathatóvá az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárások elfogadhatóságát, a jogállam követelményének való megfelelését.”

„... a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben.”

„... veszélyeztetik a hatályos Alkotmány stabilitását.”

⁵⁷ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 324.

⁵⁸ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 323.

⁵⁹ 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 324.

5. 2. 3. Mércék keresése

A korábbi gyakorlathoz képest szintén új iránynak tűnik a fentebb már kifejtett mércék feltárása. A testület szerint csak az alkotmányozó adhatna hatáskör az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. Ennek ellenére tovább vitték a gondolatmenetet, azzal, hogy egy alkotmány felett álló, állandó és sérthetetlen mérce kutatásába fogtak, amely annak ellenére köti az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat, hogy a mérce nem az alkotmányozó hatalom által meghatározott. A keresés eredménye az a megállapítás, hogy a nemzetközi jog *ius cogens*ei és azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek hazánk is részese, az Alkotmány megváltoztathatatlan részeit képezik, az alkotmányozó akaratától függetlenül. Ehhez azonban a testület semmilyen következményt nem fűzött. Problémás a deklaráció abból a szempontból is, hogy a bíróság az alkotmányozó akaratától függetlennek tekinti a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelést, jóllehet maga az alkotmányozó szándéka volt annak megfelelni, ami az Alkotmány 7. §-ából egyértelműen ki is derül. Az Alkotmánybíróság sikertelen kísérletének tekinthető ez arra, hogy hatáskörét kifejezett felhatalmazás és megváltoztathatatlan alkotmányi rendelkezések hiányában is megalapozza.

5. 3. A gyakorlat értékelése

Az Alkotmánybíróság követte korai gyakorlatát, hogy az alkotmánymódosítások érdemi kontrolljára nincs hatásköre mivel azok az Alkotmány részévé válnak. Az eljárási felülvizsgálatot azonban 2011-ben már hatáskörébe vonta a testület az alkotmánymódosító törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálatával.

Az Alkotmánybíróság feladata lenne az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom éles megkülönböztetésének kimondása, azonban erről a teoretikus kérdésről eddig nem fejtette ki egyértelműen álláspontját a testület. A 2011-es határozatban különvéleményt megfogalmazó bírák ugyan egyértelműen elkülönítették a két hatalmat, de a többségi érvelésben ilyen formában nem jelent meg. A határozatok koherenciahiánya annak is a következménye, hogy az Alkotmánybíróság nem tisztázta ezt az elméleti előkérdést. Amint ez a megkülönböztetés világossá válna, az alkotmánymódosító hatalom korlátainak értelmezését követően egységes és igazolható gyakorlat alakulhatna ki a módosítások felülvizsgálatát illetően.

A parlament törvényhozó, alkotmányozó vagy alkotmánymódosítóként funkcionálhat. A magyar alkotmányból kiindulva egyes szerzők úgy gondolják, az alkotmánymódosítás valójában az alkotmányozó hatalom speciális megnyilvánulása. Csink Lóránt és Fröhlich Johanna szerint paradoxon az, hogy a magyar Alkotmány csak alkotmányozó hatalomként nevesítette⁶⁰ a parlamentet, mert az alkotmányozó hatalmat nem a jog legitimálja, felesleges azt külön megjelölni. Az ellentmondás feloldását az Alkotmány ideiglenessége adja. Mivel nem szánták véglegesnek, ezért nevesítette az alkotmány megalkotását. A határozott névelő alkalmazása — „a Magyar Köztársaság alkotmányát” — is ezt erősíti. Az alkotmánymódosításról csupán mint eljárásról volt explicit rendelkezés a 24. § (3) bekezdésben. Az alkotmánymódosítás joga meglátásuk szerint nem a 24. § (3) bekezdéséből vezethető le, hanem a 19. § (3) bekezdéséből. Az *a maiore ad minus* elv mentén, ha az Országgyűlésnek joga van alkotmányt alkotni, akkor módosítani is. „Az alkotmánymódosítás tehát nem kifejezett, hanem az alkotmányozó hatalomból levezethető joga az Országgyűlésnek. Ezt a különbségtételt ismerte fel a jogalkotó a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009.(XII. 14.) IRM rendelet 2010. évi módosításakor, amikor az alkotmánymódosítások megjelölésénél nem alkotmánymódosító, hanem alkotmányozó hatalomként rendelte megjelölni az Országgyűlést. Az Országgyűlés alkotmánymódosítási joga ugyanis az alkotmányozó hatalmából következik.”⁶¹

Véleményem szerint, ha a parlament alkotmánymódosítási joga az alkotmányozó hatalmából következik, akkor nem lehet azzal azonos, hanem csak abból származó lehet. Ahogy a dolgozat 2. fejezetében összefoglaltam, az alkotmánymódosító hatalom konstituált, tehát az alkotmányozó hatalom által keletkeztetett hatalom. Éppen ezért nem helytálló, ha az alkotmánymódosító hatalom gyakorlása és az alkotmányozás közé egyenlőségjel kerül.

A fentebb idézett szerzőpárhoz hasonló álláspontot foglalt el az Alkotmánnyal kapcsolatban Jakab András. Szerinte az Alkotmány „megalkotása” alapvetően két formát ölthet. Egy új alkotmány létrehozását és a hatályos alkotmány módosítását. Mindkettőre az Országgyűlésnek van hatásköre, a kettő között eljárási különbség nincs.⁶² „... [A] parlament az új alkotmány elfogadásakor vagy az Alkotmány módosításakor más minőségben, alkotmányozó hatalomként jár el, amelynek akaratnyilvánításával ellensúlyként semmilyen

⁶⁰ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

19. § (3) 3) E jogkörében az Országgyűlés a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát...

⁶¹ CSINK Lóránt, FRÖHLICH Johanna: ...*alkotmányjogon innen*, Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1, 68.

⁶² JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I.*, Bp., Századvég Kiadó, 2009, 560.

más államhatalmi szerv döntése vagy eljárása sem állítható szembe (kivéve az eljárási hiba esetén az AB eljárását).⁶³

Holló András sem különböztette meg az alkotmánymódosító hatalmat. Úgy véli, hogy az Alkotmány értelmében az Országgyűlésnek kettős alkotmányjogi státusza van, alkotmányozó és törvényhozó. „Az Országgyűlés alkotmányozó hatalmi jogkörében való eljárása tehát az Alkotmány megalkotásában, illetőleg alkotmánymódosításban nyilvánul meg, speciális eljárási feltétel mellett.”⁶⁴

A fentebb említett szerzők abból indultak ki, hogy a magyar alkotmány szerint alkotmányozni és alkotmányt módosítani azonos eljárással, az összes képviselő kétharmadának szavazatával lehetséges. Ebből az eljárásjogi adottságból, azonban nem következik a bináris felfogás. Elméleti síkon különbség van az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között. Az alkotmány módosításának lehetőségét az alkotmányozó hatalom teremti meg az alkotmányban. Nem a parlamenti többség önértelmezésétől függ a módosító hatalom mibenléte. Az ugyanis konstituált hatalom, az alkotmány keretei között gyakorolható. Az már egy másik kérdés, hogy egy alkotmány milyen korlátokat állít, annak gyakorlásával szemben.

Az alkotmánymódosítás korlátjával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy annak nincs explicit korlátja.⁶⁵ Viszont megállapításra került egy mérce, vagyis korlát a vállalt nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés, ami a testület szerint az alkotmányozó akaratától függetlenül alkotmánymódosítással megváltoztathatatlan része az alkotmánynak. Kocsis Miklós álláspontja szerint az alkotmány nem szab érdemi korlátot az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának. „[A]bban az esetben azonban, ha a konstituáló hatalmként megnyilvánuló alkotmányozó hatalom megadja a lehetőséget a konstituált hatalmként funkcionáló alkotmánymódosító hatalomnak arra, hogy korlátok nélkül módosítsa az alkotmányt, akkor alkotmányos megoldásnak tekintendő az, hogy az alkotmánymódosító hatalom él ezzel a felhatalmazással. A magyar alkotmányjogban *de lege lata* ez a helyzet.”⁶⁶ Az Alkotmánybíróságnak későbbi határozataiban rendeznie kell, hogy a nemzetközi standardoknak való megfelelést amennyiben továbbra is korlátnak kezeli, akkor annak betartását ellenőrizni fogja-e. Ha a továbbiakban is korlátnak tekinti, akkor az csak implicit megváltoztathatatlan rendelkezés lehet. Egyes álláspontok szerint egy alkotmányi

⁶³ JAKAB, *i. m.*, 562.

⁶⁴ HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz: Az alkotmányozó és törvényhozó hatalom elhatárolása*, In Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk. Petréttei József, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2000, 95.

⁶⁵ Lásd: 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.

⁶⁶ KOCIS, *i. m.*, 163.

rendelkezés csak az alkotmányozó döntése következtében lehet megváltoztathatatlan. Az „örökkévalósági klauzula” ilyen eljárási megközelítése értelmében „valamely szabály csak kifejezett rendelkezés esetén tekinthető örökkévalósági klauzulának, ilyen klauzulát azonban sem az Alkotmányból, sem az Alaptörvényből nem lehet levezetni.”⁶⁷ A megváltoztathatatlan rendelkezések materiális korlátként is kezelhetők. Ilyenkor az a „céljuk, hogy a létrehozott alkotmányos berendezkedés magját megőrizték az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalmakkal, mint konstituált hatalmakkal szemben.”⁶⁸ Az indiai alkotmánybíróság már állapított meg megváltoztathatatlan rendelkezéseket a *basic structure* doktrína alkalmazásával, tehát az sem lenne példa nélküli, ha a jövőben az Alkotmánybíróság fenntartaná, hogy a nemzetközi kötelezettségek megváltoztathatatlanok alkotmánymódosítással.

A gyakorlat szakirodalmi értékelésekor felmerült, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével hogyan értelmezhető az Alkotmánybíróság határozatai. Drinóczi Tímea felvetette, hogy az Alaptörvényre is vonatkozik-e a 2011-es határozat, mint precedens? „Az Alaptörvény azonban e téma tekintetében az Alkotmánytól eltérő rendelkezéseket tartalmaz. (...) Az Alaptörvény alapján azonban az Alaptörvény-módosítás nem jogszabályi formában történik; és maga az Alaptörvény sem jogszabály: az R) cikk (1) bekezdés szerint „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”; a (2) bekezdés pedig az Alaptörvényt és a jogszabályokat külön említi. Az Alaptörvényről és annak módosításáról szóló S) cikk pedig nem használja a „törvény” szót, illetve az Országgyűlés hatáskörénél az Alaptörvény elfogadása és módosítása, valamint a törvények meghozatala eltérő pontokban szerepel. Ebből és a jogforrástani szempontból egyrészt az következik, hogy az alaptörvény-módosítás az Alaptörvény szintjén helyezkedik el, azaz nem minősül jogszabálynak. Másrészt ebből az összefüggésrendszerből is egyértelmű, hogy az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elkülönül a törvényhozó hatalomtól. (...) [A]z alaptörvény-módosítás „érinthesztelen” figyelemmel arra, hogy az nem jogszabály.”⁶⁹ Ugyanezen az állásponton van Petrétai József, aki szerint az Alaptörvény, „mint Magyarország jogrendszerének alapja, amivel semmilyen jogszabály nem lehet ellentétes — önálló, sajátos jogforrási típusnak minősül, nem pedig a jogszabályok között felsorolt törvény speciális fajtája.”⁷⁰ Jakab András is úgy gondolja, mivel a törvényhozástól elkülönülten került szabályozásra az Alaptörvény elfogadása és módosítása,

⁶⁷ CSINK Lóránt, FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára: alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Bp., Gondolat, 2012, 59.

⁶⁸ CHRONOWSKI Nóra, DRINÓCZI Tímea, ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...*, Közjogi Szemle, 2010/4, 8.

⁶⁹ DRINÓCZI, i. m., 39-40.

⁷⁰ PETRÉTEI József: *Az új Alaptörvény jogalkotást szabályozó rendelkezéseiről*, In Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója—Tanulmánykötet, szerk. Bencsik András, Fülöp Péter, Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskolája, 2011. 50.

ezért önálló jogforrási kategória, ami nem képezheti az előzetes normakontroll tárgyát. Ezzel azonban az eljárási szabályok betartásának ellenőrzése is veszélybe kerül.⁷¹

A fenti megállapításokat nem osztom teljesen. Az Alaptörvény záró rendelkezésének 2. pontja szerint az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el, ezért gondolom úgy, hogy az Alaptörvény egyértelműen jogszabály. Egy jogszabály módosítása is csak jogszabály lehet, így annak minősül az Alaptörvény-módosítás is. Úgy vélem az Alaptörvény megfogalmazásával csak kiemeli a legfőbb norma és módosítása különleges státuszát. Az Alkotmánybíróság határozatai precedensként szolgálhatnak az Alaptörvény módosításaival kapcsolatban is.

A gyakorlat elemzése kapcsán végül a kérdés továbbra is kérdés, hogy valóban nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára? A 2011-es határozat alapján négy alkotmánybíró szerint van hatáskör, és rajtuk kívül többen, köztük Sólyom László is osztja véleményüket. Úgy gondolja, az alkotmány érvényre juttatását a magyar alkotmányos rendszernek kellene megoldania. „Ehhez pedig az kell, hogy az Alkotmánybíróság érvényt szerezzen az Alaptörvény lényegét adó, alapvető rendelkezéseinek azokkal az alkotmányba felvett részletszabályokkal szemben, amelyek ellentétesek ezekkel az alapelvekkel (s amelyek egyébként sem alkotmányba illő, végrehajtási jellegű szabályok).”⁷² Halmai Gábor az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítése kapcsán elfogadta volna a felülbírálatot, hiszen a törvényhozás egy része nem vonható ki az alkotmánybírói kontroll alól csak mert más a tárgya.⁷³

Ádám Antal és Herbert Küpper szerint az alkotmánymódosítás kontrolljára a hatáskört az teremtet(het)i meg, hogy a módosítás jogszabály, aminek felülvizsgálatára kifejezett hatásköre van a testületnek. Ádám Antal értelmezésében „[a]z Alkotmányban biztosított demokratikus jogállamiság elvét, valamint az emberi élet és méltóság alapjogát ez a testület ugyanis olyan szubszidiárius, tehát helyettesítő, illetve kiegészítő szerepet is betöltő alkotmányi alapértékké fejlesztette, amelyek bármilyen alkotmányossági probléma hiteles és kötelező eldöntéséhez hasznosíthatóak akkor is, ha az ügy elbírálásához más alkotmányi érték (alapjog, alapelv, tilalom, kötelesség, felelősség stb.) hiányzik.”⁷⁴ Herbert Küpper szerint viszont hiába

⁷¹ JAKAB András: *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Bp., HVG-ORAC, 2011, 199-200.

⁷² SÓLYOM László: *A kutya éji dala*, http://www.komment.hu/tartalom/20121112-solyom-laszlo-irasa-a-magyar-alkotmanyossagrol.html?SYSref=http%3A%2F%2Fbelepes.t-online.hu%2Fauth.html%3Fcmd%3Dgettid%26backurl%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.komment.hu%252Fartalom%252F20121112-solyom-laszlo-irasa-a-magyar-alkotmanyossagrol.html%253FSYSref%253DNONE%2526cmnt_page%253D1%2526cmd%253Dauth&cmnt_page=1

⁷³ HALMAI Gábor: *A halálos ítélet*, Élet és Irodalom, LV. évfolyam 31. szám, 2011. augusztus 5.

⁷⁴ ÁDÁM Antal: *Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz*, Jura, 2011/1. 202.

állapíthatna meg a testület hatáskört úgy érvelve, hogy az alkotmánymódosító törvény is törvény, ha nem áll rendelkezésre vizsgálati mérce. „Csak alkotmánymódosító törvény esetében hiányzik a mérce. Az alkotmánymódosító törvény az Alkotmány részévé válik, és elvileg minden alkotmányi előírás a többivel egyenrangú. Ezért alkotmánymódosító törvény ellenőrzésére magasabb rangú mérce nem áll rendelkezésre.”⁷⁵

Elméletileg igazoltnak tekintem az alkotmánymódosítások bírói kontrollját, viszont a gyakorlatban komoly dilemma elé kerülnek az olyan bíróságok, ahol az alkotmány sem kifejezett hatáskört, sem megváltoztathatatlan rendelkezést nem tartalmaz. A magyar alkotmánybíróságnak is ebben a jogi környezetben kellett állást foglalnia hatásköréről. Az előbb említett alternatívák léte bizonyítja, hogy a testület igazolhatta volna hatáskörét amennyiben az szándékában állt volna. Ez sem lett volna kirívó tekintettel az indiai és a korai török gyakorlatra. Az Alkotmánybíróság viszont szintén igazolhatóan dönthetett úgy, ahogy megtette. Elutasította az indítványokat, amiért nincs joga érdemben felülvizsgálni a módosításokat. A 2011-es döntés viszont nem koherens. Olyannyira nem, hogy néhány részénél úgy tűnik, mintha maga sem tudná eldönteni, hogy vállalja-e hatáskörének megállapítását vagy sem. A határozat egyes kijelentései (pl: nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés) a jövőben akár fordulatot is hozhatnak a gyakorlatban, ami végül az érdemi felülvizsgálathoz vezet. Jelenleg az alkotmánybíróság választásának eredményeként a kormány alkotmányellenes törvényi rendelkezést emelt be módosítással alkotmányi szintre. A testület 2011 decemberében megállapította, hogy a Be. 17. § (9) bekezdése alkotmányellenes és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, ezért ezt a rendelkezést megsemmisítette.⁷⁶ Alkotmányellenes, ha kiemelt ügyekben az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész — a legfőbb ügyész döntése alapján — az eljárás ésszerű időn belül való, illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel. Ezt követően az Országgyűlés az alkotmányellenes rendelkezést újra elfogadta úgy, hogy azt beemelte a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései⁷⁷ elnevezésű törvény 11. cikkébe, így azt az Alkotmánybíróság már nem vizsgálhatja felül hatáskör hiányában.

⁷⁵ Herbert KÜPPER: *Az alkotmánymódosítás alkotmánybírói kontrollja Magyarországon és Németországban*, Jogtudományi Közlöny, 2004/9, 269.

⁷⁶ 166/2011. (XII. 20.) AB hat., ABK 2011. december, 1314--1342.

⁷⁷ Az Alkotmánybíróság előtt II/02559/2012 számon folyamatban van az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett utólagos normakontroll Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseivel (Ár.) kapcsolatban. A döntés lényeges lehet abból a szempontból, hogy a testület az Alaptörvény részeként kezeli-e az Ár-t és ha igen, akkor felülvizsgálja-e. A biztos szerint az Ár. sajátos öndefiníciója ellenére sem vált az Alaptörvény részévé, és nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, így az Alkotmánybíróság vizsgálhatja azt. Alaptörvény-ellenesnek tartja a biztos, amiért az Ár. elfogadása ellentétes az Alaptörvény 5. cikkében foglaltakkal, a 31. cikk (2) bekezdése túlterjeszkedik az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson, amikor kimondja, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi, illetve az Ár. második, Átmeneti rendelkezések az

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzését tágabb kontextusba helyezve egy igen sajátos jogi helyzetben találjuk magunkat, amiért hazánkban az Alkotmány és az Alaptörvény előírása értelmében alkotmányozni és alkotmányt módosítani is a képviselők kétharmadának szavazatával lehet. Ez szabályozási megoldás az ún. *posztszuverén alkotmányozás*⁷⁸ elégtelen megvalósulásával magyarázható. A posztszuverén alkotmányozás egy olyan két vagy többlépcsős folyamat, ahol az alkotmányozó hatalom nem egyetlen szervben összpontosul, hanem minden résztvevő szervet jogszabályok kötik, és amely köztes időszakában ideiglenes alkotmány alkalmazására és szabad választásokra kerül sor.⁷⁹ Az eljárás második szakasza fulladt kudarcba, amikor a szabad választásokat követően nem sikerült végleges alkotmányt létrehozni. Az 1994-es választások előtti kampány egy szót sem szólt az alkotmányozásról. Problémás, hogy „sem a kerekasztalnál, sem pedig valamelyik esedékes alkotmányozó fórum összehívása előtt nem született megállapodás az alkotmány létrehozásának és elfogadásának szabályairól, amelyek különböztek volna az alkotmánymódosítás meglévő szabályaitól. Továbbá (...) követelménye a modellnek, hogy ezt a szervet alkotmányírás céljából hívják össze, s így több legyen a szokásos törvényhozó szervnél.”⁸⁰ „Egy olyan módosító szabályon, mint a 25. § (3) bekezdése, nagyon is indokolt lett volna a kerekasztal-tárgyalások során változtatni. Először is az ideiglenes alkotmány módosítását nehezebbé kellett volna tenni, a következő lépésben pedig létre kellett volna hozni egy új, nagyobb arányú részvételt és konszenzust megkívánó ratifikációs szabályt.”⁸¹ A posztszuverén alkotmányozási folyamat kudarcát hazánkban sajnos kiválóan szemlélteti, hogy nem sikerült a rendszerváltást követő néhány évben végleges alkotmány létrehozni, így a demokratikus berendezkedés folyamatosan legitimációs gondokkal küzdött és az Alkotmányt az évek során gyakran módosították. Míg végül a folyamat oda jutott, hogy húsz év után egy kormánypárti frakció alkotott új alkotmányt anélkül, hogy előzetesen ez a szándék egyértelműen kitűnt volna a választási kampányból. Ráadásul az Alaptörvény is fenntartotta ugyanazt a módosító szabályt.

Sólyom László már 1994-ben felismerte, hogy az alkotmánymódosítási eljárás megőrzése nem kívánatos. "Alapvető alkotmányossági problémát okoz azonban, hogy az Alkotmány maga is az összes képviselő kétharmadának szavazatával módosítható. (...) Itt az Alkotmány módosításánál a kétharmados többségnek értéktartalma van, nem csupán számbeli

Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódóan című része tartalmaz nem átmeneti jellegű szabályokat is, például: általános illetékességű bíróságoktól eltérő bíróság kijelölése, egyházakra illetve nemzetiségekre vonatkozó sarkalatos törvények, alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezések.

⁷⁸ A kifejezés Arató Andrástól származik.

⁷⁹ ARATÓ András: *Sikeres kezdet után részleges kudarc — merre tovább?*, Fundamentum, 2009/3, 5.

⁸⁰ ARATÓ, i. m., 10.

⁸¹ ARATÓ, i. m., 11.

fölényt, hanem azt is ki kell fejeznie, hogy az Alkotmány nem egyedül a kormánytöbbség akaratától függ." (...) „A formális szemlélet azonban az Alkotmányt a közönséges törvények szintjére silányítja. Öröndetes jogállami fejlődésünk szellemének az felelt volna meg, ha a Kormány rögtön hatalomra kerülése után a régi eljárási rendben egyetlen alkotmánymódosítást terjeszt elő: az Alkotmány csupán kormánytöbbséggel való megváltoztathatatlanságát.”⁸²

⁸² SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Bp., Osiris, 2001, 155.

6. A török alkotmánybíróság gyakorlata

Törökország azon államok közé tartozik, ahol az alkotmánymódosítások bírói kontrollja kifejezetten megjelenik az alkotmányban. Azonban ott sem volt ez mindig így. Csak az 1971-es alkotmánymódosításokat követően vált nevesítetté az alkotmánybíróság hatásköre. Azt megelőzően a korai gyakorlat a megváltoztathatatlan köztársasági államformára tekintettel végezte el a felülvizsgálatot, jóllehet arra még nem volt alkotmányban nevesített hatásköre.

Az alkotmány módosítását a hatályos szabályok szerint legalább a parlamenti képviselők egyharmadának írásban kell kezdeményeznie. A javaslatot minimum kétszer kell plenáris ülésen megvitatni. A javaslat az összes képviselő háromötödének szavazatával fogadható el. A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldheti a Nagy Nemzetgyűlésnek az alkotmánymódosítást. Ezt követően, ha a képviselők kétharmada megszavazza a javaslatot, akkor a köztársasági elnök népszavazásra bocsáthatja kérdést. Kötelező viszont a népszavazás, ha a módosító törvényt háromötöddel vagy kevesebb mint kétharmaddal elfogadja a parlament és a köztársasági elnök nem küldte vissza a javaslatot. A 175 cikk szerint a köztársasági elnöknek akkor is lehetősége van az alkotmánymódosítás népszavazásra bocsátani, ha a parlament kétharmaddal fogadta el a javaslatot (direkt vagy az elnök visszaküldése után) vagy ha a módosítás egyes részeit olyan jelentősnek ítéli, ami miatt népszavazás szükséges.

A török testület számos alkalommal került szembe az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálatával. A több évtizedes múltra visszatekintő gyakorlat a török alkotmány változásai miatt három részre bontható.

6. 1. Kifejezett hatáskör nélküli felülvizsgálat

Az első egységet, az 1961-es alkotmány hatálya alatt született döntések alkotják. Az alaptörvény ekkoriban annyiról rendelkezett a 147. cikkben, hogy az alkotmánybíróság a törvények alkotmányosságát vizsgálja. A 9. cikk pedig megváltoztathatlannak nyilvánította a köztársasági államformát.⁸³ Az 1970. június 16-án kihirdetett határozatban (No. 1970/31) megsemmisítettek egy alkotmánymódosító törvényt, mert azt nem az eljárási szabályok

⁸³ A Török Köztársaság 1961-es alkotmánya; <http://anayasa.gen.tr/1961constitution-text.pdf>.

Article 9 The provision of the Constitution establishing the form of the state as a republic shall not be amended nor shall any motion therefor be made.

Article 147 The Constitutional Court shall review the constitutionality of laws and the By-laws of Turkish Grand National Assembly.

betartásával hoztak. A módosítás érdemi vizsgálatát így már nem tartották szükségesnek elvégezni. Az egy évvel később, 1971. április 3-án hozott döntésében (No. 1971/37) az alkotmánybíróság a szenátusi választások egy évvel való elhalasztását vizsgálva megállapította, hogy a módosítás formálisan alkotmányos. A testület ezen felül az államformát védő 9. cikkre hivatkozással deklarálta hatáskörét az alkotmánymódosítások érdemi felül bírálatára. Az alkotmánybírák értelmezése szerint a Török Köztársaság jellemzői, mint például a szekularizmus, az emberi jogok biztosítása, a jogállam, a demokrácia⁸⁴ is köztársasági államforma fogalmához tartoznak, így az alkotmánymódosítások ezeken sem változtathatnak, ezek is a bírói kontroll mércéi. A támadott alkotmánymódosítást tartalmi szempontból is alkotmányosnak mondták ki.⁸⁵

6. 2. Kifejezett hatáskör az alkotmány keretei között

1971-ben az alkotmány olyan rendelkezése is módosult, amely kihatott a török alkotmánybíróság gyakorlatára. A módosított 147. cikk az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó kifejezett hatáskörrel ruházta fel a testületet, azzal a megkötéssel, hogy ezzel a jogával az alkotmány előírásai között élhet.⁸⁶ Ebben a periódusban öt döntés született.⁸⁷

Az 1975. április 15-i határozatban (No. 1975/87) a bíróság az alkotmány 138. cikkéhez fűzött módosítást, mert azt a köztársasági államforma megváltoztathatatlanságával ellentétesnek ítélte. A támadott rendelkezés szerint a katonai bíróságok tagjai többségének meg kell felelnie bíróvá válás feltételeinek. Az alkotmánymódosítás ez alól a követelmény alól mentesítést nyújtott volna háború idején. A testület úgy érvelt, hogy a bíróságok függetlenségét (7. cikk) sértené a módosítás, ami a jogállamiság (2. cikk) egyik eleme. A jogállamiság a köztársasági forma integráns részét képezi, ami az alkotmány értelmében nem megmásítható.

A kisajátításokkal kapcsolatos alkotmányi rendelkezések módosítása következtében a 38. cikk megtiltotta a tulajdonos által az adóhatóságnak korábban bejelentett értéket

⁸⁴ A Török Köztársaság 1961-es alkotmánya

Article 2 The Turkish Republic is a nationalistic, democratic, secular and social State governed by the rule of law, based on human rights and fundamental tenets set forth in the preamble.

⁸⁵ GÖZLER, *i. m.*, 40-41, 64-66.

⁸⁶ A Török Köztársaság módosított 1961-es alkotmánya; <http://anayasa.gen.tr/1961constitution-amended.pdf>.

Article 147 The Constitutional Court shall review the constitutionality of laws, the internal regulations of the Grand National Assembly, and the conformity of the Constitutional amendments within the set conditions prescribed by the Constitution.

⁸⁷ GÖZLER, *i. m.*, 42-44.

meghaladó kompenzációt. Az 1976. március 23-i döntésében (No. 1976/19) a testület alkotmányosnak ítélte a módosítást. Fél évvel később, október 12-én (No. 1976/46) azonban megváltozott a bíróság álláspontja. Az ármeghatározásra vonatkozó szabályt a köztársasági formával ellentétesnek ítélték, amiért az a tulajdonhoz való jog (36. cikk) magját érinti. A tulajdonhoz való jog a jogállamiság része, ami pedig az államforma egyik lényeges jellemzője.

Egy évvel későbbi a bírák (1977. január 28-i határozat, No. 1977/4) és ügyészek (1977. szeptember 27-i döntés, No. 1977/117) Legfelsőbb Tanácsa kapcsán kerültek elfogadásra alkotmánymódosítások. Ezen tanácsok döntéseivel szembeni bírói felülvizsgálat lehetőségét zárták volna ki a módosítások, azonban az alkotmánybíróság megsemmisítette a rendelkezéseket tekintettel arra, hogy az a megváltoztathatatlan köztársasági államforma részét képező jogállamiságnak nem felel meg.

6. 3. Kifejezett hatáskör formai vizsgálatra

Az 1982-es új alkotmány elfogadása eredményezte a török gyakorlat további alakulását. Az alkotmánybíróság hatásköri szabályai jelentősen változtak az alkotmánymódosítások felülvizsgálata tekintetében. A 148. cikk⁸⁸ értelmében a vizsgálat csupán formai lehet. Lényeges, hogy az „örökkévalósági klauzula” tartalma viszont bővült.⁸⁹ Az alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően a köztársaság 2. cikkben felsorolt jellemzői, mint például a demokrácia, a szekularizmus, a szociális állam, a jogállamiság, a nemzeti szolidaritás, az igazság, az emberi jogok tiszteletben tartása is megváltoztathatatlanok a köztársasági államforma mellett.

Az új alkotmány alapján először 1987. június 8-i határozatában (No. 1987/15) foglalkozott először a testület alkotmánymódosítással. Az indítványozók szerint a módosító törvény alkotmányellenes tartalmú volt. Az alkotmánybíróság azonban elutasította a kérelmet,

⁸⁸ A Török Köztársaság Alkotmánya;

http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf_dosyalari/THE_CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_TURKEY.pdf

Article 148. The Constitutional Court shall examine the constitutionality, in respect of both form and substance, of laws, decrees having the force of law, and the Rules of Procedure of the Turkish Grand National Assembly. Constitutional amendments shall be examined and verified only with regard to their form.

⁸⁹ Article 4 The provision of Article 1 of the Constitution establishing the form of the state as a Republic, the provisions in Article 2 on the characteristics of the Republic, and the provision of Article 3 shall not be amended, nor shall their amendment be proposed.

mert az nem az alkotmányban előírt formai szempontú felülvizsgálatot kezdeményezett, hanem érdemit.⁹⁰

2008-ban a nagy port kavaráó fejkendő döntéssel más irányt vett a török alkotmánybíróság gyakorlata. Az október 22-én közzétett határozatban (E.2008/16, K.2008/116)⁹¹ érdemi vizsgálatát végezte el alkotmánymódosításnak. A törvény az alkotmány 10. és 42. cikkét változtatta volna azzal a céllal, hogy a muszlim nők viselhessenek fejkendőt az egyetemeken. A 10. cikk a jogegyenlőségről rendelkezik. A negyedik bekezdése⁹² kötelezi az állami szerveket és közigazgatási hatóságokat a jog előtti egyenlőséget tartsák meg minden eljárásukban. A „minden eljárásukban” szövegrész helyére „közszolgáltatások minden formájának felhasználásakor” került volna. A 42. cikk hatodik bekezdése a következővel bővült volna: Senkit sem lehet megfosztani a felsőoktatáshoz való jogtól olyan indokkal, ami nincs törvényben megállapítva. E jog gyakorlásának korlátait törvény kell, hogy meghatározza.

110 képviselő kérte az alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg a módosításokat, mert azok szerintük ellentétesek a szekularizmus elvével, ami az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezése. A testület hangsúlyozta, hogy az alkotmány 148. cikke kizárólag a formai szempontú vizsgálatot teszi lehetővé. Azonban a 4. cikkben deklarált örökkévalósági klauzulára tekintettel megállapította hatáskörét a tartalmi felülvizsgálatra arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közvetve vagy közvetlenül megváltoztatná az örökkévalósági klauzulába foglaltakat. Két alkotmánybíró nem támogatta az álláspontot, mert szerintük csak szubsztantív vizsgálattal lehet eldönteni, hogy egy alkotmánymódosítás érintené a megváltoztathatatlan rendelkezéseket, amire az alkotmány nem biztosít hatáskört. A testület a szekularizmussal ellentétesnek találta a módosítást és megsemmisítette azt. Úgy érveltek, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Leyla Sahin döntésében jóváhagyta a fejkendőviselési tilalmat az egyetemeken. Az EJEB elfogadta, hogy a demokrácia egy kulcs eleme a szekularizmus, és a korlátozást arányosnak ítélte a közrend és mások jogainak védelme érdekében.⁹³

Az eddig utolsó, 2010. augusztus elsején közzétett határozatban (E.2010/49, K.2010/87.) a testület alkotmányellenesnek ítélte az alkotmánybírák és az igazságszolgáltatási tanács tagjainak választásán változtató alkotmánymódosítások egyes részeit. A módosítás értelmében például az alkotmánybíróság létszáma 11-ről 17-re emelkedik, és 14 bíró

⁹⁰ GÖZLER, *i. m.*, 48.

⁹¹ E.2008/16, K.2008/116, <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=content&lang=en&id=141>.

⁹² A Török Köztársaság Alkotmánya

Article 10 (4) State organs and administrative authorities shall act in compliance with the principle of equality before the law in all their proceedings.

⁹³ ROZNAI, YOLCU, *i. m.*, 182.

kinevezése a köztársasági elnök hatáskörébe kerül. Ezen a rendelkezéseket alkotmányosnak találta a testület. A módosító csomag két előírás alkotmányellenességét állapította meg az alkotmánybíróság és semmisítette meg azokat. Az egyik rendelkezés szerint mind a bírák, mind az ügyészek választásánál az electorok csak egy jelöltre szavazhatnak, annak ellenére, hogy eleve több tagot választanak ugyanazon alkalommal. Ez a bíróság szerint a szavazati jogot ássa alá, így a jogállamisággal ellentétes. A másik megsemmisített módosítás szerint a bírák és ügyészek tanácsába a köztársasági elnök egyetemi tanárok közül nevezhet ki tagokat. Az alkotmánybíróság ezt a jogállamiság részét képező bírói függetlenséggel nem összeférőnek találta.⁹⁴

6. 4. A gyakorlat értékelése

Az 1961-es alkotmány kifejezetten nem rendelkezett az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságáról, azonban tartalmazott egy örökkévalósági klauzulát, a köztársasági államforma megváltoztathatatlanságát. A bíróság ilyen rendelkezések mellett is megállapította hatáskörét az alkotmánymódosítások felül bírálatára. A testület jogszabálynak tekintette az módosító törvényeket is, így vizsgálta őket abból a szempontból, hogy érintik-e a megváltoztathatatlan köztársasági formát. A köztársasági formát úgy értelmezte az alkotmánybíróság, hogy abba beletartoznak a köztársaság alkotmányban meghatározott jellemzői is. Túlzónak is tűnhetne ez a széles értelmezés, mert az „örökkévalósági klauzula” kizárólag a köztársasági formára vonatkozik, viszont a török alkotmánybíróság értelmezése azért helytálló, mert az alkotmányt morális dokumentumnak tekintette. Ennek következtében értelmezéskor figyelembe vette azt, hogy a ’61-es alkotmány 2. cikke milyenek írja le a Török Köztársaságot. Ezeket a jellemzőket a bíróság az alkotmánymódosítások implicit korlátjának tekintette. Az 1982-es új alkotmány megváltoztathatatlannak deklarálta a köztársaság jellemzőit, ami a testület gyakorlatának megerősítéséként is felfogható.

1971-ben az alkotmány több rendelkezése módosult. Nevesítette az alkotmánybíróság hatáskörét az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. A kontrollra vonatkozóan annyi volt a megszorítás, hogy annak az alkotmány előírásain, keretein belül kell történnie. Gözler szerint egyértelmű, hogy az új hatásköri szabály csak a formai szempontú felülvizsgálatot engedi.⁹⁵

⁹⁴ E.2010/49, K.2010/87, [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/tur/tur-2010-2-004?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield_E_Alphabetical%20Index%3A%5Bborderedprox_0%3AConstitution,%20amendment%5D%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/tur/tur-2010-2-004?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield_E_Alphabetical%20Index%3A%5Bborderedprox_0%3AConstitution,%20amendment%5D%5D%20$x=server$3.0#LPHit1)

⁹⁵ GÖZLER, *i. m.*, 42.

Igaz, hogy az alkotmány módosításának eljárási szabályai különösebb értelmezés nélkül olyan rendelkezései az alkotmánynak, amelyek korlátot szabnak az alkotmánymódosításnak. Azonban a bíróság továbbra is fenntartotta korábbi gyakorlatát, érdemben vizsgálta a módosító törvényeket, úgy hogy azt formainak titulálta. A megváltoztathatatlan rendelkezés tekinthető formai megkötésnek is, mivel az ugyanúgy „érinthetetlen” mint az eljárásra vonatkozó megkötések.

Az 1982-es új alkotmány sajátos helyzetet teremtett, hiszen a köztársasági államforma jellemzőit is megváltoztathatatlanokká nyilvánította az alkotmánybíróság gyakorlatával egyezően. Ezzel párhuzamosan a bíróságot kifejezetten csak formai szempontból ruházta fel az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának jogával. Gözler szerint az alkotmány rendelkezéseiből így az következik, hogy az alkotmánymódosítások kapcsán maga a parlament ítélheti meg, hogy azok nem sértik-e a megváltoztathatatlan rendelkezéseket.⁹⁶ Az alkotmánybíróság ezzel szemben egy „kitérőt” leszámítva továbbra is kitarzott amellet, hogy az „örökkévalósági klauzulák” érvényesülésének ellenőrzésére van hatásköre.

Kérdéseket vet fel az a helyzet, amikor a népszavazást követően az alkotmánybíróság felülvizsgálja és megsemmisíti az elfogadott alkotmánymódosítást. A nép akaratának korlátozása az egyik ilyen. Azonban ezt a korlátozást éppen az alkotmány tartalmazza, ami kifejezi a nép akaratát. Az önkorlátozás elvével és a demokrácia többségi felfogásával is összeegyeztethető ezért ez a jogi helyzet. A nép képviselői által hozott törvények is alkotmánybírósági kontroll alatt állnak. Azzal, hogy a parlamenti eljárás kiegészül a népszavazással az alkotmánymódosítások esetén, attól még ugyanúgy bírói felülvizsgálat tárgya lehet a módosítás, ahogy ezt biztosítja is a török alkotmány.

⁹⁶ GÖZLER, *i. m.*, 54.

7. A török és a magyar gyakorlat összevetése

Mind a két országban fordulatot hozott 2010. A parlamentben az alkotmány módosításához elegendő többséggel rendelkező kormányok hozzáfogtak az alkotmány számos rendelkezését érintő, tartalmilag jelentős megváltoztatásához. Az alkotmánymódosítások rövidesen az alkotmánybíróságok elé kerültek. Magyarországon az alkotmánybírák elzárkóztak a módosítások érdemi felülvizsgálatától. Ezzel szemben Törökországban, ahol bírói jogfejlesztés eredményeként honosodott meg az alkotmánymódosítások kontrollja, és ahol az arra vonatkozó hatáskör csak később került kifejezetten az alkotmány szövegébe, az alkotmánybíróság érdemben megvizsgálta a módosításokat. Fontos különbség, hogy a török testület felülvizsgálati eljárása az alkotmányjogi szakirodalomban elfogadott intézmény, míg hazánkban az alkotmánybíróság elzárkózó döntéseit a szakmai elemzések többsége helyeselte.

Igazán érdekessé ott válik a két testület gyakorlatának összehasonlítása, amikor saját intézményét érintő alkotmánymódosításról kellett állást foglalni. A magyar alkotmánybíróság hatáskörét szűkítették, a török testület létszámát felemelték és ahhoz új választási szabályokat vezettek be.

A török alkotmánybíróság eltérő úton jár az alkotmánymódosítások felülvizsgálatában, mint a magyar. Különbözik a két bíróság jogi környezete, éppen ezért jó példát szolgáltatnak, arra milyen gyakorlat alakulhat ki ott, ahol az alkotmány kifejezett felhatalmazást ad a módosítások felülvizsgálatára, és ott ahol ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Különbség van abban is, hogy az alkotmány, amit a török alkotmánybíróság véd nem demokratikusan jött létre a magyarral ellentétben. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom egyértelmű elválasztása tekintetében azonban bizonyosan előremutatóbb a török alkotmánybíróság megközelítése. A magyar alkotmánybíróság gyakorlatában ez a megkülönböztetés sokkal koherensebb vagy akár a jelenlegitől eltérő álláspontot is eredményezhetne.

Abban az alapszituációban viszont nincs különbség, hogy a két parlamenti többség az alkotmány átalakítását az alkotmánybíróságokkal kezdte, azért, hogy a számukra kedvezőtlen döntéseket megelőzzék. A magyar testület rosszallását fejezte ki a gyakori módosítások és a hatáskörének szűkítésével kapcsolatban, de eredményét tekintve igen keveset tett azért, hogy változtasson a helyzeten, jóllehet arra lett volna lehetősége. A török testület ugyan érdemben vizsgálta meg az elé került módosításokat, de az intézményt érintő érdemi változtatásokat alkotmányosnak ítélte annak ellenére, hogy az egyértelműen a kormánypártnak biztosít

lényegesen nagyobb beleszólást az alkotmánybírák megválasztásában a felemelt létszámú testületbe.

Következésképpen megállapítható, hogy egyik testület sem használta ki az elméletileg rendelkezésére álló eszközök teljességét saját intézménye védelme érdekében, egyik sem lépett fel hatékonyan. Az alkotmánybíróság, mint intézmény helyzete nem csupán önmagáért lényeges, hanem azért is, mert kihat az egész alkotmányos demokráciára.

8. Következtetések

A dolgozat arra vállalkozott, hogy a török és a magyar alkotmánybíróság alkotmánymódosításokkal kapcsolatos gyakorlatát elemzi elméleti keretek között. Az alkotmánybírósági gyakorlatok áttekintését követően kirajzolódott egy általános kép, ami alapján levonhatóak a következtetések az alkotmánymódosítások bírói kontrolljával kapcsolatban. Amellett érveltem, hogy az alkotmánymódosítások bírói kontrollja indokolt az egyenlőség, az emberi jogok, a kisebbségvédelem és a demokratikus intézmények biztosításának érdekében. A parlament tevékenységének alkotmányossági felülvizsgálata az alkotmánymódosítások esetén is ugyanolyan előnyökkel és garanciákkal jár, mint a többi jogszabály esetén. A jogszabályok és az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának ugyanaz a célja, az hogy megőrizze az alkotmányt és annak tartalmát, ezért nem ördögtől való a módosítások bizonyos szempontú ellenőrzése. Amikor a bíróság védi az alkotmányt egyes alkotmánymódosításoktól, azzal azt akadályozza meg, hogy ne lehessen új alkotmányt alkotni. Az alkotmánymódosító hatalom korlátozott hatalom, amiért az nem független attól az alkotmánytól, amely létrehozta, csak az abban foglaltaknak megfelelően gyakorolható. Tehát a felülvizsgálat indokoltságát elfogadva, és annak igazoltságából kiindulva fogalmazom meg állításaimat.

Ugyan elméletileg igazoltnak tekintem a módosítások bírói kontrollját, annak megvalósulása viszont nem magától értetődő. Azokban az államokban, ahol kifejezett hatáskört és/vagy „örökkévalósági klauzulát” tartalmaz az alkotmány, ott azokra hivatkozással a bíróságok eredményesebben el tudják látni alkotmányvédő funkciójukat. Például Dél-Afrikában vagy Németországban hatékonyan működik az alkotmányosság megőrzése. Azonban ilyen rendelkezések hiányában a bíróságok mérlegelése kerül előtérbe. Felvállalja-e vagy sem a testület az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát? A tartalmi értékeléssel szemben a formai vizsgálat szempontjából kevésbé merül fel kétely az (alkotmány)bírákban, jóllehet ilyenkor is ellenőrzik a módosító normát, jogszabályként kezelik azt.

Ezeket az elméleti és összehasonlító szempontokat jól lehet vizsgálni a török és a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban, hiszen 2010-ben hasonló helyzetbe került a két testület. Az alkotmány módosításához elegendő többséggel rendelkező kormányok számos, az alkotmánybíróságok függetlenségét és hatáskörét érintő alkotmánymódosítást fogadtak el. A

dolgozat arra kereste a választ, hogyan viszonyult a két testület a hatáskörét szűkítő, az alkotmánybírák létszámát felemelő és más jelentős alkotmánymódosító rendelkezésekhez.

Hazánkban az alkotmánybírák kezdettől fogva elzárkóztak az alkotmánymódosítások tartalmi szempontú kontrolljától. Ezzel szemben a török testület explicit felhatalmazás hiányában már gyakorlata kezdetén felvállalta, hogy érvényre juttatja a megváltoztathatatlanul deklarált köztársasági államformát annak alkotmányban megállapított jellemzőivel együtt. Felvállalta az érdemi felülvizsgálatot úgy, hogy értelmezéskor figyelembe vette milyennek írja le a Török Köztársaságot a '61-es alkotmány 2. cikke. Ezeket a jellemzőket a bíróság az alkotmánymódosítások implicit korlátjának tekintette.

A 2010-es eseményekre is másképp reagált a két testület. A magyar alkotmánybíróság az érdemi felülvizsgálatot elutasítva fejezte ki aggályait az alkotmánymódosítások gyakorisága, tartalma és az előterjesztés módja miatt. A szignalizációs alkotmányvédelem eszközével operált eredménytelenül. Jóllehet a testületnek lehetősége lett volna arra, hogy másképp döntsön. A nemzetközi példák alapján más megoldás is járható út lett volna, amivel talán sikeresebb az alkotmányvédelem. A gyakorlat viszont még jelenleg is formálódik, így az akár új irányt is vehet a jövőben. A török alkotmánybíróság bár tartalmi szempontból is vizsgálta a módosításokat, de az intézményt érintő érdemi változtatásokat alkotmányosnak ítélte annak ellenére, hogy az egyértelműen a kormánypártnak biztosít lényegesen nagyobb beleszólást az alkotmánybírák megválasztásába, a testület létszámának felemelésével együtt.

Az alkotmánybíróságoknak feladata lenne a parlament eljárásának egyértelmű megkülönböztetése is a szerint, hogy milyen minőségben, törvényhozóként vagy alkotmánymódosítóként jár el. A jogrendszer másképpen nem képes kezelni, ha a parlament alkotmányozónak tekinti magát alkotmánymódosító helyett. Az elkülönítést a török alkotmánybíróság elvégezte, míg azzal adós maradt a magyar testület. A magyar bírák többségéhez hasonló felfogás és a kifejezett hatáskör hiánya könnyen vezethet ahhoz, hogy a bíróság nem vállalja fel az alkotmány védelmének teljes körű ellátását, a módosítások felülvizsgálatát, hiába lenne indokolt.

Ahogy a két feldolgozott alkotmánybíróági gyakorlat is mutatja, az érdemi felülvizsgálat felvállalása adott esetben szükséges és igazolt lehet. A demokratikus berendezkedést és az alapvető jogokat csorbító, az alkotmány egészével összeférhetetlen módosítások kiszűrés kívánatos. A cél eléréséhez, az alkotmány megtartásához az előzetes normakontroll egy lehetséges eszköz. Ha a bíróságok azelőtt vizsgálhatnák meg az alkotmánymódosításokat mielőtt azok a viszonyítási alapjuk, tehát az alaptörvény részévé

válnának. Ezzel az eljárással elkerülhető a demokratikus többségi döntés eredményének direkt megsemmisítése, és párhuzamosan biztosítható a fennálló alkotmányos berendezkedés.

Mi lehet a felülvizsgálat mércéje az előzetes normakontroll során? Anélkül, hogy konkrétan választ adnék a feltett kérdésre, megfogalmazható egy általánosan alkalmazható mérce. Mint már említettem, az alkotmánymódosító hatalom konstitutív hatalom, így az nem lehet független attól az alkotmánytól, amely létrehozta, csak annak keretei között gyakorolható. Az alkotmánybíróságok egy részének értelmezésében az alkotmánymódosító hatalmat kizárólag az alkotmányban kifejezett korlátok kötik. Előfordul azonban olyan megközelítés is, amely implicit korlátok létét is elismeri. Mivel az alkotmány „(...) több mint jogi normák pusztá foglalata: morális dokumentum”⁹⁷, ezért az utóbbi felfogást tartom inkább követendőnek. „Ha elfogadnánk, hogy az alkotmánymódosító hatalmat csak olyan korlátok kötik, amelyek kifejezetten megjelennek az alkotmány szövegében, akkor például Németországban hatályon kívül lehetne helyezni magát az örökkévalósági klauzulát, az ugyanis saját magát nem minősíti megváltoztathatatatlannak.”⁹⁸ A német példán keresztül könnyen belátható, hogy az explicit korlátok kizárólagossága nem tud minden esetet kielégítően megoldani. Úgy gondolom, implicit korlátai is lehetnek az alkotmánymódosító hatalomnak. Az alkotmánymódosítás nem sértheti az alkotmány alapvető struktúráját és értékeit. Ha formális értelemben nincs is korlátja az alkotmány módosításának, egy országot akkor sem lehet kiszakítani a kulturális, politikai és jogi modernitás világából, az alkotmányos demokráciák közül.⁹⁹

Mindent összevetve, egyik testület sem használta ki az elméletileg rendelkezésére álló eszközök teljességét saját intézménye védelme érdekében. Az alkotmánybíróság függetlensége azonban nem csupán önértéke miatt fontos, hanem az alkotmányos berendezkedés egyik alappilléreként jellemzi és alakítja az egész rendszert. Ez az intézmény az alkotmányosság érvényesülésének fő garanciája.

⁹⁷ PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán*, In Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, szerk. Paczoly Péter, Bp., Eötvös Loránd Tudományegyetem, 1995, 26.

⁹⁸ Jogállamfigyelő, Jelentés a 2010. decemberi hónapról, 4;
http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/jogallamfigyelo/jogallamfigyelo_december_hosszu_final.pdf.

⁹⁹ TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen, Értekezés a magyar alkotmányról*, Bp., Osiris, 2009, 284.

9. Irodalomjegyzék

ÁDÁM Antal: *Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz*, Jura, 2011/1.

ARATÓ András: *Sikeres kezdet után részleges kudarc — merre tovább?*, Fundamentum, 2009/3.

BARAK, Aharon: *Unconstitutional constitutional amendments*, Israel Law Review, Vol. 44: 321, 2011.

BONNARD, Roger : *Les actes constitutionnels de 1940*, Revue du droit public, 1942.

BRAGYOVA András, *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?*, In Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára, szerk. Bragyova András, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003.

BRAGYOVA András: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia, Az alkotmánybíráskodás elmélete hiányzó fejezete*, In Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk. Tóth Károly, Szeged, József Attila Tudományegyetem ÁJK tudományos bizottsága, 1996.

CHRONOWSKI Nóra, DRINÓCZI Tímea, ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...*, Közjogi Szemle, 2010/4.

CSINK Lóránt, FRÖHLICH Johanna: *...alkotmányjogon innen*, Alkotmánybírószági Szemle, 2011/1.

CSINK Lóránt, FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára: alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Bp., Gondolat, 2012.

DRINÓCZI Tímea: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*, Jura, 2012/1.

GÖZLER, Kemal: *Judicial review of constitutional amendments: A comparative study*. EKIN Press Bursa, 2008.

GÖZLER, Kemal: *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997.

GYÖRFI Tamás: *A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás*, In Alkotmányozás Magyarországon és máshol, szerk. Jakab András, Körösenyi András, Bp., Új Mandátum Könyvkiadó, 2012.

GYÖRFI Tamás: *Az önkorlátozó hatalom elmélete*, Buksz, 2002/2.

HALMAI Gábor, POLGÁRI Eszter, SÓLYOM Péter, UITZ Renáta, VERMAN Martin: *Távol Európától*, Fundamentum, 2009/1.

- HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Bp., Osiris, 2008.
- HALMAI Gábor: *A halálos ítélet*, Élet és Irodalom, LV. évfolyam 31. szám, 2011. augusztus 5.
- HALMAI Gábor: *Alkotmányos alkotmánysértés*, Fundamentum, 2011/2.
- HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz, Az alkotmányozó és törvényhozó hatalom elhatárolása*, In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára, szerk. Petrétei József, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2000.
- JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I.*, Bp., Századvég Kiadó, 2009.
- JAKAB András: *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Bp., HVG-ORAC, 2011.
- Jogállamfigyelő, Jelentés a 2010. decemberi hónapról,
http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/jogallamfigyelo/jogallamfigyelo_december_hosszu_final.pdf
- KIS János: *Alkotmányos demokrácia, Három tanulmány*, Bp., INDOK, 2000.
- KOCSIS Miklós: *Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági kontrolljáról*, Jura, 2012/1.
- KOVÁCS Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma*, Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1.
- KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*, Bp., Osiris, 2007.
- KÜPPER, Herbert : *Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja Magyarországon és Németországban*, Jogtudományi Közlöny, 2004/9.
- PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán*, In: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés, szerk. Paczolay Péter, Bp., Eötvös Loránd Tudományegyetem, 1995.
- PAINE, Thomas: *Rights of Man, Common Sense, and Other Political Writings*, Oxford University Press, USA, 1998.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Bp., Dialóg Campus, 2009.
- PETRÉTEI József: *Az új Alaptörvény jogalkotást szabályozó rendelkezéseiről*, In: Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója—Tanulmánykötet, szerk. Bencsik András, Fülöp Péter, Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskolája, 2011.
- Report on constitutional amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009), 45; [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.pdf)
- ROZNAI, Yaniv; YOLCU, Serkan: *An unconstitutional constitutional amendment—The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*, International Journal of Constitutional Law, Oxford Journals Law, Volume 10, Issue 1, Pp. 175-207.

SCHEPPELE, Kim Lane: *On the unconstitutionality of constitutional change: an essay in honor of László Sólyom*, In Viva Vox Iuris Civilis: Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából, szerk. Csehi Zoltán, Schanda Balázs, Sonnevend Pál, Bp., Szent István Társulat Apostoli Szentszék könyvkiadója, 2012.

SCHMITT, Carl: *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008.

SIEYES, Emmanuel: *Qu'est-ce que le Tiers état ?*, Éditions du Boucher, 2002.

SÓLYOM László: *A kutya éji dala*, <http://www.komment.hu/index.html>

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Bp., Osiris, 2001.

TAKÁCS Péter: *Az alkotmány legitimitása*, Alkotmánybírási Szemle, 2011/1.

TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen, Értekezés a magyar alkotmányról*, Bp., Osiris, 2009.

WALDRON, Jeremy: *The Case Against Judicial Review*, Yale Law Journal, 2006.

ZSUGYÓ Virág: *Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatáról: Fogalmilag kizárt-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás?*, JeMa Hallgatói Különszám 2011.

Jogesetek

A magyar alkotmánybíróság döntései:

- 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 25. *külföldön élő állampolgárok szavazása I.*
- 23/1994 (IV. 29) AB végzés, ABH 1994, 375. *külföldön élő állampolgárok szavazása II.*
- 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862. *rendőrök politikai tevékenységének korlátozása*
- 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816. *képviselői mandátum*
- 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290. *hatáskörszűkítés*

A török alkotmánybíróság döntései:

- 1970. június 16. (No. 1970/31) *az eljárási szabályok megsértése*
- 1971. április 3. (No. 1971/37) *szenátusi választások elhalasztása*
- 1975. április 15. (No. 1975/87) *katonai bíróságok tagjai*
- 1976. március 23. (No. 1976/19) *kisajátítás I.*
- 1976. október 12. (No. 1976/46) *kisajátítás II.*
- 1977. január 28. (No. 1977/4) *bírák és ügyészek Legfelsőbb Tanácsa I.*
- 1977. szeptember 27. (No. 1977/117) *bírák és ügyészek Legfelsőbb Tanácsa II.*
- 1987. június 8. (No. 1987/15) *elutasítás érdemi vizsgálat kérése miatt*
- 2008. október 22. (E.2008/16, K.2008/116) *fejkendő viselés tilalma*

2010. augusztus 1. (E.2010/49, K.2010/87.) *igazságszolgáltatási tanács és alkotmánybírák létszáma*