

Erdős Csaba<sup>1</sup>:

## Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai

### Tartalomjegyzék

<b>I. Bevezetés .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Az Alkotmánybíróság függetlensége .....</b>	<b>3</b>
1. A függetlenség mint az alkotmánybíráskodás feltétele. Az autonómia összetevői.....	3
2. A magyar Alkotmánybíróság autonómiája .....	6
2.1. Az alkotmánybírák jelölésének módosítása .....	6
2.2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása .....	11
2.3. A testület létszámának felemelése.....	13
2.4. 12 éves mandátum, újraválaszthatósági tilalommal .....	15
2.5. Egyéb, szervezeti autonómiát érintő módosítások .....	18
3. Megállapítások .....	21
<b>III. Az Alkotmánybíróság mint az alkotmányozó Országgyűlés korlátja .....</b>	<b>23</b>
1. Problémafelvetés .....	23
2. Az Alkotmánybíróság döntése és érvelése .....	23
<b>IV. Az alkotmány stabilitása és az alkotmányértelmező hatalom .....</b>	<b>28</b>
1. Problémafelvetés .....	28
2. Az Alkotmány módosításának szabályai.....	28
3. Az Alaptörvény módosításának szabályai.....	31
4. Az Alkotmány- és Alaptörvény-módosítások gyakorisága.....	35
5. Külföldi példák az alkotmányok stabilitásának biztosítására.....	37
6. Elszakadás a pozitív jogtól: az alkotmányozó hatalom elkülönítésére tett kísérletek.....	41
7. Egy lehetséges megoldás vázlata .....	46
<b>V. Felhasznált források.....</b>	<b>49</b>
1. Jogforrások .....	49
2. Irodalom .....	49

---

<sup>1</sup> doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; óraadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

## I. BEVEZETÉS

A 2010-ben megalakult Országgyűlés még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is számos alkalommal módosította az Alkotmányt, amely módosítások egy része az alkotmánybíráskodás hatáskörének csökkentésére irányult, a gazdasági-pénzügyi alkotmányosság területére bevezetett „tiltott tárgyköröknek” köszönhetően. Az Alkotmánybíróságot érintő másik alkotmánymódosítási irány az alkotmánybírák jelölésének megváltoztatása volt.

Az Országgyűlés az Alaptörvénybe is változatlan tartalommal emelte be az Alkotmánybíróság hatásköreinek pénzügyi területen való korlátozását, egyúttal azonban az alkotmánybíráskodás jellegét is megváltoztatta: már az Alaptörvény szövege is egyértelművé tette az alkotmányjogi panasz német mintára történő kibővítését, amellyel együtt járt a magyar alkotmánybíráskodásban 1989-1990 óta meghatározó szerepű *actio popularis* megszüntetése az utólagos absztrakt normakontroll eljárásokban. Ezen felül az Alaptörvény felemelte az alkotmánybírák számát is, így 2012-től a testületet 11 helyett már 15 fő alkotja.

Az Alaptörvénnyel azonos időpontban, 2012. január 1. napján hatályba lépett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény<sup>2</sup>, majd az 1001/2012. (II. 27.) AB Tü határozattal a testület elfogadta ügyrendjét<sup>3</sup> és 1003/2012. (III. 9.) AB Tü. határozat formájában a Szervezeti és Működési Szabályzatát<sup>4</sup>, így kialakult az Alkotmánybíróság jogállását meghatározó – négy szintű – jogforrási környezet, amelynek részei:

- Alaptörvény;
- Abtv.;
- Ügyrend;
- SZMSZ.

A testület jogállásának, hatáskörének gyökeres átalakítását követően – az Alapvető Jogok Biztosának kezdeményezése nyomán – az Alkotmánybíróság elé került az intézmény hatalommegosztásban elfoglalt-elfoglalendő helyét, súlyát meghatározó ügy az Alaptörvény

---

<sup>2</sup> továbbiakban: Abtv.

<sup>3</sup> továbbiakban: Ügyrend

<sup>4</sup> továbbiakban: SZMSZ

Átmeneti Rendelkezéseinek<sup>5</sup> felülvizsgálatáról. Az Alkotmánybíróság – figyelemre méltó érveléssel, de számos párhuzamos indokolás és különvélemény mellett – részlegesen megsemmisítette az Aár.-t. E döntést kimondó 45/2012. (XII. 29.) AB határozat hatására a negyedik Alaptörvény-módosítással az Országgyűlés kiegészítette az Alaptörvényt az annak módosításaival kapcsolatos alkotmánybírósági kontroll szabályozásával. A 2013. április 1. napján hatályba lépett új, „egyértelműsített” szabályok alapján az Alapvető Jogok Biztosa indítványozta az Alaptörvény negyedik módosításának formai okból történő részleges megsemmisítését, amely indítványt az Alkotmánybíróság befogadta, jelenleg pedig a határozat előkészítése zajlik.

Ahogy az elmúlt három év alkotmánybíráskodást érintő változások vázlatos áttekintése is mutatja, az Alkotmánybíróság jogállása, azaz kontrollmechanizmusa jelentős mértékben átalakult, így az új rendszer jellemzése mindenképpen indokolt. E tanulmány célja az Alkotmánybíróság hatalommegosztási státusának, illetve az alkotmánybíráskodás helyzetének elmúlt három esztendőben bekövetkezett változásainak megítélése. Ugyanakkor nem törekszem arra, hogy az Alkotmánybíróság szervezetét, hatáskörét normatívan és tényleges működését teljességre törekedve, kommentárszerűen mutassam be, csak a legfontosabb jellemzőkre, az azokban bekövetkezett változásokra koncentrálok.

## **II. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FÜGGETLENSÉGE**

### **1. A FÜGGETLENSÉG MINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS FELTÉTELE. AZ AUTONÓMIA ÖSSZETEVŐI**

Az alkotmánybíráskodás bármely modelljét is vegyük alapul, fontos kritériumként szembesülünk az alkotmánybíráskodást végző szerv más jogágaktól való függetlenségével. Ez egyaránt igaz a rendes bíróságok által megvalósított alkotmánybíráskodásra, mint az elkülönült szervezet – tipikusan alkotmánybíróság – által végzett normakontrollra. Bár az alkotmánybíráskodásnak nincsen egyhangúan elfogadott definíciója, amint arra Takács Imre rámutat, a fogalom szükségszerű összetevője a függetlenség: *„az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállamiság legfontosabb garanciája, amely biztosítja, hogy*

---

<sup>5</sup> továbbiakban: Aár.

*független bíróság (vagy hasonló szerv) őrködjön az alkotmányosság megtartása fölött.*”<sup>6</sup> E definíciónak megfelelően a normakontrollt explicit vagy implicit módon végző fórumokra, amelyeknél e szervezeti önállóság hiányzik, általában nem is tekint a szakirodalom alkotmánybíróságként. Ilyen volt az 1984. évi I. törvénnyel felállított magyar Alkotmányjogi Tanács, amely az Országgyűlés bizottságaként „ellenőrizte a jogszabályok és jogi iránymutatások alkotmányosságát”. Tagjai többségét az országgyűlési képviselők közül választották, a „külsős” jogász tagok – 5 fővel – kisebbségben voltak. Tilk Péter emeli ki, hogy az „*Az Alkotmányjogi Tanács felelős volt az Országgyűlésnek, tagjait a parlament visszahívhatta, ha feladatukat nem látták el megfelelően. E tény, s az, hogy a testület ülésein részt vehettek a politikai élet befolyásos szereplői, akik – Holló András szerint – e befolyásukat lépten-nyomon érvényesítették is, jelzi, mennyire képtelenség volt elvárni a Tanácstól az Alkotmány megfelelő védelmét.*”<sup>7</sup>

A továbbiakban – az egyszerűség kedvéért – az alkotmánybíróság kifejezést a centralizált és decentralizált alkotmánybíráskodó szervekre egyaránt használom, ahogyan az alkotmánybíró kifejezést is a decentralizált modell alkotmánybíráskodó bíraira.

Az önállóság-függetlenség nyomán biztosítható az, hogy az alkotmánybíróság az alkotmány védelmének legfőbb szerveként döntését politikai befolyástól mentesen, kizárólag az alkotmány szabályainak alárendelve hozhassa meg. A függetlenségnek mind a testület, mind az egyes alkotmánybíró vonatkozásában is több összetevője különböztethető meg: intézményi, működési, pénzügyi és szervezeti függetlenség a testület részére, valamint az alkotmánybírák személyére vonatkozó személyi, politikai és szakmai függetlenség.<sup>8</sup> A függetlenséget Európa-szerte – többek között – szigorú összeférhetlenségi szabályok, a bírák felmentésének részletes szabályozása – quasi elmozdíthatatlansági klauzulák –, az utasíthatóság tilalmának kimondása, a bírák megfelelő díjazása, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, testületi gazdálkodási függetlenség biztosítják.

Az alkotmánybíróság működését a politika ideáltipikus esetben a tagok megválasztásával tudja befolyásolni, azonban a megválasztást követően az alkotmánybírókat a

---

<sup>6</sup> Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: *Az Alkotmánybíróság*. in: Kukorelli István: *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 441. o.

<sup>7</sup> Tilk Péter: *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD-értekezés, Pécs, 2008. 14. o. forrás: [http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Archiv2/Tilk\\_Peter\\_ertekezés.pdf](http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Tilk_Peter_ertekezés.pdf) (letöltés ideje: 2013. május 11.)

<sup>8</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 27. o.

megválasztójukhoz fűző „köldökszínór” elszakad. Az alkotmánybíróságok tagjainak jelölése és megválasztása szinte valamennyi európai államban különböző, a szakirodalomban két, egymással ellentétes álláspont alakult ki ezzel kapcsolatban. Az egyik oldalt a Nézőpont Intézet képviseli, amely – sajnos a szerző megjelölése nélkül közzétett elemzésében – egy táblázatba foglalva mutatva be az eltérő jelölési és választási szabályokat, tagadja, hogy lenne bármilyen európai standard e téren.<sup>9</sup> A másik oldalról a pécsi alkotmányjogi műhely szerzőpárosa, Chronowski Nóra és Drinóczi Tímea említhető, akik rendszerbe foglalhatónak látják az európai szabályokat. Tanulmányukban hét – négy csoportot és további három alcsoportot – látnak elkülöníthetőnek.<sup>10</sup> Ide sorolható Ádám Antal professor emeritus is, aki négy csoportot képzett e tekintetben.<sup>11</sup> Azt az utóbbi álláspont képviselői sem állítják, hogy bármelyik európai modell sértene az alkotmányosság elveit, de a csoportképzés alapján hangsúlyozzák, hogy Európában a tisztán parlamenti modellt – amelyben az alkotmánybíró-jelölés és -választás is a parlament joga – Magyarországon kívül csak három állam alkalmazza: Németország, Lengyelország és Horvátország.<sup>12</sup> A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy e három államban is eltérőek a vonatkozó szabályok, ha azokat részleteiben vizsgáljuk: míg Németországban a Bundestag és a Bundesrat az alkotmánybírák felét-felét jelölhetik, addig a szintén kétkamarás Szejmben ilyen hatáskör-megosztás nincs az alsó- és felsőház között. A horvát példa pedig egyenesen unikális, ugyanis a parlamenti bizottsági jelölést egy „jelölt-jelölő” forduló előzi meg, amelyen keresztül becsatornázásra kerülnek a jogászai kamarák, egyetemek, stb. véleményei is.<sup>13</sup>

A modellalkotás a fentebb vázoltak miatt nehézkes, erre tekintettel csak példálódzva álljon itt néhány eljárás: Az olasz alkotmánybíróság, amelynek tagjait egyharmad-egyharmad arányban a köztársasági elnök, a parlament együttes ülése és a legfelsőbb szintű rendes és igazgatási bíróságok nevezik ki.<sup>14</sup> Hasonló a szlovák alkotmány megoldása is: északi szomszédunk

---

<sup>9</sup> Nézőpont Intézet: *Sólyom furcsa vétója. Alkotmánybíró-választás az EU-ban.* forrás: <http://nezopontintezet.hu/files/2010/06/S%C3%B3lyom-L%C3%A1szl%C3%B3-furcsa-v%C3%A9t%C3%B3ja.2010-06-22.pdf> (letöltés ideje: 2013. május 12.)

<sup>10</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 26-32. o.

<sup>11</sup> Ádám Antal álláspontját idézi a Chronowski-Drinóczi szerzőpáros is: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 28. o.; lásd még: Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris, Budapest 1998. 181-182. o.

<sup>12</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 26-32. 28-29., 31. o.

<sup>13</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 26-32. 28-29.

<sup>14</sup> olasz alkotmány 135. cikk (2) bekezdés forrás: Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 807. o.

parlamentje, a Nemzeti Tanács kétszer annyi alkotmánybírást javasol, mint amennyi kinevezhető, a jelöltek közül pedig az államfő válogathat.<sup>15</sup> Ezzel biztosítható egyrészt az alkotmánybírók demokratikus legitimitációja, másfelől az alkotmánybíroság alacsonyabb szintű átpolitizáltsága, legalábbis a többoldalú politikai hatásgyakorlás, mivel a köztársasági elnököt Szlovákiában közvetlenül választják.<sup>16</sup>

Ahogy arra az idézett tanulmány összegzése is rámutat, pusztán az alkotmánybíró-választás szabályainak elemzése nem adhat átfogó képet az alkotmánybíró-választás során valójában érvényesülő hatalmi viszonyokról, mert ahhoz az adott ország pártrendszerének, alkotmányos kultúrájának ismerete is elengedhetetlen.<sup>17</sup> Feltehetően ezt belátva a Velencei Bizottság sem rendelkezik ajánlással, mintaszabályozással e tekintetben – igaz, a modellalkotás létjogosultságát elismeri.<sup>18</sup>

## **2. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍROSÁG AUTONÓMIÁJA**

Az Alkotmánybíroság szervezeti és az alkotmánybírák személyes függetlensége 2010 után az alkotmánybíró-jelölésre és az Alkotmánybíroság elnökének megválasztására, a testület létszámának 15-re emelésére, az alkotmánybírói mandátum hosszára és az újraválasztási tilalomra vonatkozó módosított szabályok miatt került a szakmai érdeklődés középpontjába, azonban egyéb rendelkezések is újraszabályozásra kerültek.

### **2.1. Az alkotmánybírák jelölésének módosítása**

Az Országgyűlés nem sokkal a 2010-es alakuló ülést követően elfogadta az „Alkotmány 2010. július 5-i módosítását”, amely az Alkotmány 32/A. § (4) bekezdését az alábbi tartalommal szabályozta újra: „Az Alkotmánybíroság 11 tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíroság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból

---

<sup>15</sup> szlovák alkotmány 134. cikk (2) bekezdés forrás: Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 1031. o.

<sup>16</sup> szlovák alkotmány 101. cikk forrás: Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 1021-1022. o.

<sup>17</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 31. o.

<sup>18</sup> lásd példaként a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíroságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 4. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.)

*álló jelölőbizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”* Ezzel az Alkotmánymódosítással az Országgyűlés felülírta azt az alkotmányi szabályt, amely szerint az *„Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot.”* E frakcióegyenlőségen nyugvó szabályt az 1990. évi XL. tv. emelte az Alkotmányba. A módosítás 1990. június 25. napján lépett hatályba, azt megelőzően az Alkotmány nem tartalmazott követelményt az alkotmánybírák jelölésére. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv.<sup>19</sup> 6. §-a szabályozta az eljárást kimondva, hogy: *„Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által jelölt képviselők álló jelölő bizottság tesz javaslatot.”* Figyelemre méltó, hogy a régi Abtv. nem határozta meg az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételét. Ugyancsak kiemelendő az a tény is, hogy a régi Abtv. idézett szakasza nem módosult az alkotmánybíró-jelölést szabályozó alkotmányi szabály hatályba lépésével, így az Alkotmány szűkebben határozta meg a bizottság összetételét, mint a régi Abtv.: a törvény egy, független képviselők által jelölt képviselőt is a bizottság tagjává emelt.

Az 1990. június 25. és 2010. július 4. közötti időszak frakcióegyenlőségen alapuló modelljét számos – teljesen jogos – kritika érte. Ehhez azonban a politikai háttér speciális alakulása is kellett: az 1994-1998 között regnáló Országgyűlésben ugyanis 4 ellenzéki frakció és 2 – kétharmados többség birtokában lévő – koalíciós párt működött. Tehát a jelölőbizottságban az ellenzék, a plénumon már a kormányoldal volt többségben: ez olyan megegyezésre – színpad mögötti alkukra – kényszerítette a politikusokat, amely az alkotmánybírák „párban választásában” öltött testet. Eszerint az ellenzék támogatta a jelölőbizottságban a kormányoldal jelöltjét, cserében a kormányoldal megszavazta az ellenzék jelöltjét a plénumon. Az egyébként működőképesnek tűnő gépezetbe akkor került homokszem, amikor a kormányoldal a jelölőbizottságban „továbbjuttatott” jelöltjét – Holló András – megszavazta a plénumon, az ellenzék jelöltjét – Bruhács Jánost – azonban nem. A politikai racionalitásnak megfelelően az „ellenzéki alkotmánybíró-jelölt” mandátuma betöltetlen maradt mindaddig, amíg újabb alkotmánybírói szék nem üresedett meg, hogy ismételen alkupozícióba kerüljön az ellenzék. A kétharmados kormánytöbbség hiányában az alkotmánybíró-választás ha lehet, még körülményesebbé vált, így az Alkotmánybíróság rutinszerűen működött az előírtnál

---

<sup>19</sup> továbbiakban: régi Abtv.

kisebbséggel.<sup>20</sup> A 2010-ig tartó időszak összefoglalására Kilényi Géza szavait idézhetjük: „Az Alkotmánybíróság nagy árat fizetett azért, mert a kerekasztal lovagjai a lehető legrosszabb modellt választották.”<sup>21</sup>

Az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó szabályozás fejlődésének pontos bemutatása kedvéért megjegyzendő, hogy a 2010. július 5-i Alkotmánymódosítást köztársasági elnöki politikai vétó (sic!) előzte meg, a tárgyban benyújtott T/189. sz. törvényjavaslat eredetileg egy nyolcfős jelölőbizottság létrehozatalára irányult, amelynek tagsága a bizottságok összetételére vonatkozó házszabályi rendelkezések miatt a képviselőcsoportok létszámához igazodva alakult volna. Az államfő a vétó indokaiként előadta, hogy habár a korábbi jelölési rendszer is hibákkal tüzdelte volt, „az Országgyűlés által elfogadott törvény sem szolgálja jobban az alkotmánybírói függetlenség és a magas szakmai színvonal követelményét. Véleménye szerint a parlamentnek olyan alkotmányos általános érvényű eljárási garanciát kellene kialakítani, amely nem függ az Országgyűlés összetételétől, és jobban illeszkedik az európai alkotmányfejlődés tendenciáihoz.”<sup>22</sup> Rámutatott a köztársasági elnök egyrészt arra is, hogy „a jelölő bizottság összetételének meghatározása nélkül az alkotmányi garancia hiányos, mivel csupán a Házszabályból lehetne arra következtetni, hogy az összetétel a parlamenti erőviszonyok szerint alakulna. A Házszabálytól viszont a pártok eltérhetnek, ezért nem jelent megfelelő alkotmányos garanciát ilyen jelentőségű szabályozás esetében. Másrészt az államfő meglátása szerint a jelölő bizottság tagjainak számát viszont nem indokolt az Alkotmányban rögzíteni, mivel ez korlátozza az összetételre vonatkozó szabály betarthatóságát.”<sup>23</sup> A vétó nyomán az Országgyűlés alkotmányba foglalta a létszámarány elvére épülő, de meg nem határozott számú képviselőből álló jelölőbizottsági rendszerre való áttérést. Ez utóbbi rendezésére a régi Abtv. 6. §-át is módosította azzal, hogy az alkotmánybíró-jelölő bizottság minimális létszámát 9, maximális létszámát 15 főben határozta meg úgy, hogy valamennyi frakció legalább egy tagot delegálhat.

---

<sup>20</sup> A korszak politikai botrányokkal tüzdelte alkotmánybíró-választásainak sikeres és sikertelen fejezeteihez részletesen lásd: Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris, Budapest, 2011. 136-137. o.

<sup>21</sup> Kilényi Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz*. in: *Közjogi Szemle* 4/2010. 15. o.

<sup>22</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 26. o.

<sup>23</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 27. o.



Az Alaptörvény elfogadásával az Országgyűlés visszatért az 1989-90-es megoldáshoz az alkotmánybíró-jelölés területén: a kérdést nem rendezti alkotmányi szinten. Az Alkotmánybíróság szervezeti szabályai az Alaptörvényben a tagok számára, a megválasztásuk módjára, a megbízatás időtartamára és az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választására vonatkoznak. Ennek megfelelően az Abtv.-re hárult a jelölés szabályozása, amely kimondja, hogy: *„Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.”*<sup>24</sup> Az Abtv. tehát nem határozza meg a jelölőbizottság összetételét, ezzel az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.<sup>25</sup> bizottságokra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Az alkotmánybíró-jelölő bizottság a bizottságok Ogytv. szerinti rendszerezésében az eseti bizottságok közé sorolható – lévén, hogy működése egy konkrét feladat elintézésére irányul<sup>26</sup>, vizsgálati célja pedig nincs<sup>27</sup> –, amelynek tagsága az alábbi elvek mentén alakítható ki:

- főszabály szerint a képviselőtestületek létszamarányához igazodóan – *„Az állandó bizottság”*<sup>28</sup> *munkájában bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamarányának megfelel, de minden képviselőcsoportból legalább egy képviselő.”*<sup>29</sup>
- a főszabálytól eltérően, egy tag eltéréssel az egyik képviselőcsoportnál – *„Ahhoz, hogy állandó bizottságban a képviselőcsoport létszamaránya egy bizottsági tagsági helyet meghaladóan eltérjen a képviselőcsoport létszámának az Országgyűlés egészéhez viszonyított arányától, a jelen lévő képviselők négyötödének szavazata szükséges.”*<sup>30</sup>
- főszabálytól eltérően, paritásosan – *„Az Országgyűlés úgy is határozhat, hogy valamely állandó bizottságba mind a kormánypárti képviselőcsoportok, mind az*

---

<sup>24</sup> Abtv. 7. § (1) bekezdés

<sup>25</sup> továbbiakban: Ogytv.

<sup>26</sup> vö.: Ogytv. 23. § (1) bekezdés: *„Az Országgyűlés az eseti bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat.”*

<sup>27</sup> vö.: Ogytv. *„Az Országgyűlés – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével összhangban – bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki.”*

<sup>28</sup> Az Ogytv. nem rendezti expressis verbis az eseti bizottság összetételét, hanem egy utaló szabállyal hívja fel az állandó bizottságra vonatkozó rendelkezéseket. lásd: Ogytv. 23. § (4) bekezdés: *„Az eseti bizottságra a 15. § (2) bekezdését, a 17–20. §-t, valamint a 21. § (1) és (3) bekezdését alkalmazni kell.”*

<sup>29</sup> Ogytv. 17. § (1) bekezdés

<sup>30</sup> Ogytv. 17. § (3) bekezdés

*ellenzéki képviselőcsoportok együttesen ugyanannyi képviselőt jelölhetnek (a továbbiakban: paritásos bizottság). ”<sup>31</sup>*

A második esetben valamely frakció megkülönböztetéséhez 4/5-ös többségre van szükség, a paritásos bizottság felállításáról azonban – speciális szabály hiányában – az általános szabály szerint egyszerű többséggel dönthet a parlament. A fentiek alapján az alkotmánybíró-jelölő bizottság háromféle összetétellel működhet, így ez a megoldás biztosítja a legnagyobb politikai mozgásteret az Országgyűlés számára az elmúlt mintegy 24 évben. Figyelemre méltó, hogy az Abtv. által választott modellel az Országgyűlés azt a rendszert választotta, amelyet 2010-ben Sólyom László köztársasági elökként azért is kifogásolt, mert az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételét nem határozták meg egzaktan, csak a Házzsabályra hivatkozással, amellyől lehetséges az eltérés: *„a jelölő bizottság összetételének meghatározása nélkül az alkotmányi garancia hiányos, mivel csupán a Házzsabályból lehetne arra következtetni, hogy az összetétel a parlamenti erőviszonyok szerint alakulna. A Házzsabálytól viszont a pártok eltérhetnek, ezért nem jelent megfelelő alkotmányos garanciát ilyen jelentőségű szabályozás esetében.”<sup>32</sup>*

A parlamenti autonómia tisztán normatív oldaláról vizsgálva a 2010-es Alkotmánymódosítást és az annak elveit követő alaptörvényi előírást, azokat semlegesnek kell minősítenünk. Ennek oka, hogy úgy a 2010 előtti, mint az azt megelőző szabályozás egyaránt a tiszta parlamenti modellek közé sorolható. Az Országgyűlés mozgásterét a tisztán parlamenti jelölés és megválasztás mintájától való elszakadás szűkíthette volna. Az alkotmánybíró-ság függetlensége és a parlamenten belüli kisebbségi jogok – ha úgy tetszik, politikai hatalommegosztás – szempontjából azonban lényeges a 2010-es módosítás hatása: kétharmados kormánytöbbség – és megfelelő frakciófegyelem – esetén az alkotmánybíró-választás teljes folyamatát uralni képes a kormányoldal. Természetesen a korábbi szabályozás hatályosulása alatt is csak akkor éledt fel az ellenzék „zsarolási potenciálja” ha az ellenzéki frakciók száma meghaladta a kormánykoalíciót alkotó pártok számát. A régi és az új szabályozás hatása megegyezik akkor, ha a kormányoldal képviselőinek száma nem éri el a minősített többséget. A modellalkotás előző pontban említett nehézsége tehát a módosítás megítélésében is szerepet játszik: az adott politikai erőtér, amelyben a szabályozás érvényesül,

---

<sup>31</sup> Ogytv. 17. § (4) bekezdés

<sup>32</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011. 27. o.

alapvetően eltérő hatást kapcsolhat a normatív azonos modellekhez. A módosítás az akkori és jelenlegi politikai helyzetben lehetővé teszi azt, hogy az Alkotmánybíróság tagjait érdemi ellenzéki befolyás nélkül, tisztán a kormányoldal akarata szerint válassza meg az Országgyűlés. Azonos megállapítást tartalmaz a Velencei Bizottság véleménye is: *„Figyelembe véve a jelenlegi szituációt a magyar parlamentben, ahol a kormánypárt kétharmados többségnek örvend, egy vegyes [értsd: nem tisztán parlamenti] jelölési-választási modellel elkerülhető lett volna az Alkotmánybíróság átpolitizálásának kockázata.”*<sup>33</sup>

## **2.2. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása**

Az Alkotmánybíróság működésének kezdetétől tagjai közül, maga választotta meg elnökét. Egészen 2011. július 31. napjáig gyakorolhatta a testület az autonómiájának e kézzelfogható jogosítványát, ugyanis az Országgyűlés 2011. június 6. napján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvényt, amelyet a Magyar Közlönyben 2011. június 14. napján hirdettek ki. Ennek 5. §-a szerint az *„Országgyűlés [...] 2011. július 31-ig [...] az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ. Az így megválasztott [...] elnök megbízatására az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését, az elnök személyére vonatkozó javaslattételre az Alkotmány 32/A. § (5) bekezdését alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság így megválasztott elnöke 2011. szeptember 1-jén lép hivatalba, a hivatalban lévő elnök megbízatása ezen időpontig meghosszabbodik.”* Ezen Alkotmánymódosítás volt hivatott felkészíteni az Alkotmánybíróságot az Alaptörvénnyel hatályba lépő új szervezeti struktúrára.<sup>34</sup> Az Alaptörvény értelmében az *„Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül*

---

<sup>33</sup> a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 4. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.)

<sup>34</sup> Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépéséhez képest az új elnök júliusi megválasztása és szeptemberi hivatalba lépése egyaránt korainak tűnik. Tilk Péter szerint erre azért törekedett a kormányzat, hogy az Alkotmánybíróság ne választhasson magának a régi Abtv. hatálya alatt újabb három évre új elnököt. (lásd: Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben*. in: *Közjogi Szemle* 2/2011. 6. o.) Végül az Országgyűlés 2011. július 4. napján – éppen Paczolay Péter elnöki mandátumának lejáratának napján – választotta meg a testület következő elnökének Paczolay Pétert. Tilk Péternek kétségtelenül igaza van abban, hogy sajátos helyzetet eredményezett volna, ha a meghosszabbított mandátumú korábbi elnök – Paczolay Péter – mellett már lett volna egy megválasztott, de hivatalba nem lépett új elnök. Ez az állapot legalább mintegy egy hónapon keresztül, legkésőbb 2011. július 31-től ugyanazon év szeptember 1-ig tartott volna.

*elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.*<sup>35</sup> Az Alkotmánybíróság elnökének személyére a hatályos jog szerint senki nem tesz javaslatot, ugyanis sem az Alaptörvényben, sem az Abtv.-ben nincs erre vonatkozó rendelkezés. Ez különösen annak fényében meglepő hiányosság, hogy az Alkotmánymódosító 2011. évi LXI. törvényben ezt körültekintően rendezték.

Az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választása nemcsak szimbolikusan fejezi ki a taláros testület függetlenségének csökkenését, hanem az Alkotmánybíróság elnöke által gyakorolt feladat- és hatáskörök súlya miatt a parlament legalább az alkotmánybíráskodás „irányát” meghatározó elnök személyét megválaszthatja. Az elnöki jogköröket az Abtv. 17. §-a részletesen tartalmazza, ezek közül kiemelhető az Alkotmánybíróság által elbírálandó ügyek napirendre tűzésének ütemezésének, ideértve az ügyek tárgyalási határnapjának kitűzésének meghatározása<sup>36</sup> vagy az előadó alkotmánybíró kijelölése<sup>37</sup>. Az elnök „primus inter pares” jogállása a döntéshozatalban válik nyilvánvalóvá: szavazategyenlőség esetén ugyanis az elnök szavazata dönt.<sup>38</sup> Ez kényes megítélésű ügyeknél, ha a határozat elfogadásához szükséges többség ingadozik, a szó szoros értelmében ügydöntő jogkör az Alkotmánybíróság elnökének kezében.

Az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választása az alkotmánybírói függetlenség ellenében a parlamenti autonómia irányába tett határozott lépésként értelmezhető, hiszen ezzel az Országgyűlés egy érdemi hatáskört vont magához. A Velencei Bizottság megfogalmazásában: *„az Alkotmánybíróság elnökének alkotmánybírák általi választása az Alkotmánybíróság függetlenségének erősebb védőbástyája volt.”*<sup>39</sup> A módosítás mögött rejlő politikai ráció ugyanakkor az Alkotmánybíróság működésére nézve veszélyeket is hordoz:

- ugyan 2011-ben nem merül(hetet)t fel aggályként, de egy későbbi Országgyűlésben, amelyben a kormányoldal nincs kétharmados többségben, fennáll a lehetősége annak, hogy a T. Ház képtelen lesz kétharmados konszenzusra jutni és megválasztani az elnököt;

---

<sup>35</sup> Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdés

<sup>36</sup> Abtv. 17. § (1) bekezdés d) pont

<sup>37</sup> Abtv. 17. § (1) bekezdés e) pont

<sup>38</sup> Abtv. 48. § (5) bekezdés

<sup>39</sup> a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 4. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.)

- a „kívülről” megválasztott elnök testületen belüli tekintélye nem feltétlenül alakul ki – amit a tagok általi megválasztás eleve feltételezett –, ami az alkotmánybíróvási munka eredményességét is veszélyeztetheti: a mellérendeltségi alapon működő testületen belül egy elfogadott, karizmatikus elnök nélkül a gördülékeny döntéshozatal is meghiúsulhat.<sup>40</sup>

### 2.3. A testület létszámának felemelése

Az elnökválasztás megreformálásával egyidejűleg az Országgyűlés a testület létszámának három fővel való felduzzasztásáról is döntött. Az eljárás azonos volt az előző pontban bemutatottal: a létszámbővítést a 2011. április 25. napján kihirdetett Alaptörvény tartalmazta, de az arra való felkészülés égisze alatt, a már említett Alkotmánymódosító 2011. évi LXI. törvény előírta, hogy az „*Országgyűlés az Alkotmánybíróvási tizenöt fős teljes létszámának biztosításához szükséges tagokat 2011. július 31-ig választja meg [...]*”.<sup>41</sup>

A 15 tagú Alkotmánybíróvási nem ismeretlen a magyar közjog számára, hiszen 1989. október 23. és 1994. december 4. között a testületnek 15 taggal kellett volna működnie. Az alkotmánybíró-jelölési eljárás átalakításánál bemutatott nehézségek miatt sikertelen alkotmánybíró-választásoknak köszönhetően a testület soha nem működött 15 taggal. A határozatképességre kifejezett veszélyt jelentő taghiány miatt az Országgyűlés az alkotmánybírók létszámának 11 főre csökkentése mellett döntött, amelyet az 1994. LXXV. törvény vezetett át az Alkotmány, az 1994. évi LXXVIII. tv. pedig a régi Abtv. szövegén.<sup>42</sup>

Ahogy az elnöknel, úgy a tagok esetében is rá kell mutatnunk arra a veszélyre, hogy a kétharmados többség nem mindig lesz olyan könnyen biztosítható az Országgyűlésben, mint jelenleg. Ez előre vetíti a csonka Alkotmánybíróvási vízióját. Igaz, hogy az esetleges taghiány a határozatképességet nem befolyásolja, mert az Abtv. ahhoz a tagok kétharmadának jelenlétét követeli meg.<sup>43</sup> Álláspontom szerint az Abtv.-ből nem vezethető le az, hogy a 15-ös létszám kétharmada, azaz praktikusán 10 fő jelenti a határozatképesség küszöbét. A régi Abtv.

---

<sup>40</sup> vö.: Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróvási az Alaptörvényben.* in: *Közjogi Szemle* 2/2011. 6. o.

<sup>41</sup> a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény 5. §

<sup>42</sup> Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011.* Osiris, Budapest, 2011. 136. o.

<sup>43</sup> Abtv. 48. § (4) bekezdés: „*A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróvási tagjainak kétharmada, köztük az elnök vagy az elnök akadályoztatása esetén az elnökhelyettes jelen van.*”

esetében a működésképtelenség veszélyét az jelentette, hogy abszolút számban, 12 jelenlévő alkotmánybíróban jelölte meg a határozatképességet.<sup>44</sup>

A testület létszámának felemelése nyomán az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közti közjogi kapcsolatban beálló változás alkotmányjogi szempontból semlegesnek minősíthető. Egészen más megállapításra juthatunk a temporális hatalommegosztás nézőpontjából vizsgálódva: az új tagokat megválasztó Országgyűlés meghatározó befolyást volt képes gyakorolni az Alkotmánybíróság személyi összetételére.

A lépés kísértetiesen hasonlít az USA 1930-as éveire, amit Rooseveltnél elnök és a Legfelső Bíróság között folyó, a New Deal-törvények alkotmányosságáról szóló vita jellemzett a szövetségi politika szintjén. A nagy gazdasági válságból kilábalni próbáló kormányzat – megszüntetni igyekezvén a túltermelést, amely a súlyos recessziót okozta – újszerű megoldásokat tartalmazó törvényekkel avatkozott a gazdaságba. Ezeket szinte rendre alkotmányellenesnek nyilvánította a Legfelső Bíróság<sup>45</sup>, amelynek tagjai roppant megosztottak voltak a válságkezelés alkotmányosságával kapcsolatban.<sup>46</sup> A New Deal az elutasító – konzervatív – legfelső bírósági döntések miatt veszélybe került, így Roosevelt olyan bírósági reformot kívánt végrehajtani, amellyel a Bíróságot vele szimpatizáló bírákkal tölthette volna fel (innen ered a court packing kifejezés). 1937-ben nyújtották be a bírósági reformot tartalmazó törvényjavaslatot, amely a 70 év feletti és legalább 10 évet szolgált bírák nyugdíjazásával teremtett volna kinevezési jogot Rooseveltnak.<sup>47</sup> Végül ennek elfogadására nem került sor, részben azért, mert a Legfelső Bíróság liberálisabb irányba fordult.<sup>48</sup>

Annak megítélése, hogy a magyar „court packing”-gel a 2010-ben megválasztott Országgyűlés elérte-e célját, nem tárgya e tanulmánynak, az újonnan kinevezett bírák

---

<sup>44</sup> régi Abtv. 30. § (3) bekezdés: „A teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság tizenkét tagja, köztük az elnök, vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnök jelen van. [...]”

<sup>45</sup> A Legfelső Bíróság döntéseiről lásd: Alfred Haines Cope–Fred Krinsky: *Introduction*. in: Alfred Haines Cope – Fred Krinsky (eds.): *Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court*. Boston, 1952. vi., továbbá: Barry Cushman: *Rethinking New Deal Court: The Structure of a Constitutional Revolution*. Oxford University Press, New York, 1998.

<sup>46</sup> Elterjedt nézet szerint a Hughes-bíróság tagjai közül Van Devanter, McReynolds, Sutherland és Butler képviselték a konzervatív irányzatot, Brandeis, Stone és Cardozo a liberálist, míg Hughes és Roberts amolyan „középutas” volt. Lásd: Carl Brent Swisher: *The Supreme Court in Transition*. in: Alfred Haines Cope – Fred Krinsky (eds.): *Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court*. Boston, 1952. 1.

<sup>47</sup> Alfred Haines Cope–Fred Krinsky: *Introduction*. In Alfred Haines Cope–Fred Krinsky (eds.): *Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court*. Boston, 1952. 24.

<sup>48</sup> Lásd a West Coast Hotel Company kontra Parrish ügyet: *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).

körülbelül két esztendőes ítélkezési gyakorlatából ugyan tendenciákra következtethetünk, de tevékenységük megítélésére alaposan csak mandátumuk lejárta után vállalkozhatunk.

#### **2.4. 12 éves mandátum, újraválaszthatósági tilalommal**

Az Alaptörvény az alkotmánybírák megbízási idejét is módosította: az 1989 óta 9 éves mandátumhosszt három évvel megtoldva 12 évben határozza meg az Alaptörvény alapján megválasztott alkotmánybírók hivatali idejét. Ez alól kivételt képeznek azok az alkotmánybírák, akiknek a megválasztását az Alkotmányt módosító 2011. évi LXI. törvény hatályba lépését követően választották meg, hiszen annak célja az Alaptörvénynek megfelelő „formára alakítani” az Alkotmánybíráskodást, így logikus, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt, de az Alaptörvény követelményeire tekintettel választott alkotmánybírák mandátumának hosszára az új szabályt kell alkalmazni.<sup>49</sup>

A megbízási idő meghosszabbítása önmagában nehezen értékelhető az intézményes hatalommegosztás terepében, hiszen továbbra is az Országgyűlés kezében marad az Alkotmánybíráskodás tagságának meghatározása, csak e joggal ritkábban élhet. Ez utóbbi elemet – az alkotmánybíró-jelölés és -választás múltbéli és esetleges jövőbeli sikertelensége miatt – Tilk Péter például egyértelműen pozitív változásként kezeli, mivel így arra is ritkábban kerülhet sor, hogy alkotmánybírói mandátum betöltetlen marad.<sup>50</sup> Ugyanakkor a hatalommegosztás temporális aspektusából vizsgálódva arra juthatunk, hogy a jelenlegi, alkotmánybíró-választási potenciállal bíró Országgyűlés tovább, főszabály szerint 12 esztendeig befolyásolhatja meg az alkotmánybíráskodást a taláros testületbe általa választott tagokkal.

A fenti, mandátumhossz 12 évben való meghatározására vonatkozó szűkítés oka, hogy az Abtv. lehetővé, sőt kötelezővé teszi azt, hogy sikertelen alkotmánybíró-választás esetén a lejárt mandátumú alkotmánybíró az utódja megválasztásáig töltsen be a hivatalát: *„Ha az Országgyűlés az Alkotmánybíráskodás új tagját a 8. § (3) bekezdésben meghatározott határidőig nem választja meg, az Alkotmánybíráskodás tagjának megbízása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik. Ha az Alkotmánybíráskodás több tagjának szűnik meg egyidejűleg a*

---

<sup>49</sup> A 2011. évi LXI. tv. 5. §-a mondja ki, hogy az annak alapján megválasztott alkotmánybírókra az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését alkalmazni kell, amely – az Alaptörvény közlönyállapotában – a jelenlegi 24. cikk (8) bekezdésével volt azonos, s tartalmazta a 12 éves megbízási időt.

<sup>50</sup> Tilk Péter: *Az Alkotmánybíráskodás az Alaptörvényben.* in: *Közjogi Szemle* 2/2011. 6. o.

*megbízata, mint ahány tagot az Országgyűlés a határidőig választ, az életkorban fiatalabb tag megbízata hosszabbodik meg.*<sup>51</sup> E rendelkezést kifejezetten pozitívan értékelte a Velencei Bizottság, annak ellenére, hogy ez valójában egy alkotmányjogi szempontból semleges intézkedés, amely a fentebb említett időbeli hatalommegosztás felől vizsgálva inkább aggályosnak, mint üdvözlendőnek tartható, az alábbiak miatt:

- A Velencei Bizottság tetszését azért nyerte el e nívum, mert ezzel megakadályozhatónak találja azt, hogy az Alkotmánybíróság működése ellehetetlenüljön a határozatképeség el nem érése miatt, mint ahogyan ez reális veszélyként merült fel korábban.<sup>52</sup> A Velencei Bizottság álláspontja azért téves, mert az Abtv. – már elemzett – 48. § (4) bekezdése a határozatképeséget nem abszolút számhoz köti, mint a régi Abtv., hanem a mindenkori tagok kétharmadának jelenlétéhez. Így tehát – ad absurdum – egy alkotmánybíró jelenlétében is határozatképes lehet a teljes ülés, ha az Alkotmánybíróságnak az adott időpontban egy, vagy két tagja lenne.
- Igazán azért aggályos az új szabályozás, mert az alkotmánybíró-jelölés és -választás kizárólag az Országgyűléshez kötődik, amelyben a kétharmados politikai konszenzus produkálása közel sem biztosítható mindig, sőt egy-egy politikai erőnek – frakciónak – akár érdekében is állhat az, hogy a 12 évvel korábban még támogatásával megválasztott alkotmánybíró maradjon hivatalban, minthogy egy, általa politikailag kevésbé elfogadott jelölt foglalja el a pozíciót. A parlamenti döntés e tekintetben tisztán politikai, az elutasítás jogilag teljesen kötetlen aktus: egy képviselőnek sincs közjogi kötelezettsége egy olyan alkotmánybíró-jelölt támogatására, aki egyébként a megválasztás törvényi feltételeinek megfelel. A politikai ráció itt egy jogi olyan jogintézményre talál, amelynek célja éppen ellentétes azzal, mint amelyre a legkönnyebben használható. Ismételten hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a 12 éven túlnyúló megbízatai idő az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés relációjában nem okoz változást, az ezzel kapcsolatos aggály a korábbi és a későbbi Országgyűlés viszonyában merülhet fel.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Abtv. 15. § (3) bekezdés

<sup>52</sup> a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 5. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.)

<sup>53</sup> Érezve a mandátum meghosszabbodásával járó veszélyeket, a Velencei Bizottság is leszögezte, hogy kivételként tekint a túlnyulás lehetőségére, s meg kell akadályozni azt, hogy intézményesüljön, bevett gyakorlattá váljon. lásd: a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 5. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.)



Az alkotmánybíró-jelölés szabályaihoz hasonlóan az alkotmánybírók újraválaszthatóságának kérdése sem alkotmányi, csak törvényi szinten került szabályozásra. Az Abtv. szerint az *„Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje tizenkét év. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra.”*<sup>54</sup> Nem túlzás azt állítani, hogy a szakmai közvélemény az újraválaszthatóság korlátozását úgy belföldön, mint külföldön üdvözölte, az Alkotmánybíróság szervezeti átalakításának legelőremutatóbb szabályaként tekint rá. A Velencei Bizottság külön kiemelte, hogy az Országgyűlés – megfogadva a velencei Bizottságnak az Alaptörvényről készült véleményében foglalt ajánlását<sup>55</sup> – az Abtv.-ben kizárta az Alkotmánybíróság tagjainak újraválaszthatóságát, amellyel *„tovább erősítette az alkotmánybírák függetlenségét.”*<sup>56</sup>

Az Abtv. lehetővé teszi, hogy az *„Alkotmánybíróság e törvény [értsd: Abtv.] hatálybalépésekor hivatalban lévő tagja vagy e törvény hatálybalépését megelőzően hivatalban volt tagja, akit az Országgyűlés kilenc évre választott meg és nem választották újra, e törvény hatálybalépését követően egyszer újraválasztható.”*<sup>57</sup> Ezzel egy szűk személyi körnek lehetővé teszi az újraválaszthatóságát, s az újraválasztás esetén számukra a 12 éves mandátumhosszt biztosítja. Így lehet olyan személy, aki mintegy 21 esztendőn keresztül alkotmánybírói hatalmat gyakorolhat.

A „9 éves alkotmánybírák” esetében azt kellett mérlegelnie az Országgyűlésnek, hogy az újraválasztási tilalomban testet öltő függetlenségre, vagy az alkotmánybírák közti egyfajta esélyegyenlőségre helyezi-e a hangsúlyt. Álláspontom szerint az Országgyűlés az alkotmányjogi szempontból kevésbé, a politikailag inkább védhető megoldást választotta: senkinek nincsen alanyi joga az alkotmánybíróvá választásra, különösen nem az újraválasztásra. Az első alkotmánybírói megbízási elfogadása sem köthető a jövőbeli újraválasztáshoz. Az Országgyűlés döntése inkább a hivatalban lévő, de 9 esztendőre választott és eddig újra nem választott alkotmánybírákra tekintettel válik érthetővé: a politika figyelemmel kíséri az alkotmánybírók tevékenységét, s mind a kormányoldal, mind az

---

<sup>54</sup> Abtv. 6. § (3) bekezdés

<sup>55</sup> a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016 számú véleménye Magyarország új alkotmányáról 20. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e) (letöltés ideje: 2013. május 15.)

<sup>56</sup> a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 4. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.)

<sup>57</sup> Abtv. 69. § (5) bekezdés

ellenzék mérlegeli, hogy az adott alkotmánybíró döntése – amennyiben az megismerhetővé válik például egy különvélemény formájában – számára kedvező, vagy kedvezőtlen volt. A kizárólag az Alapörvény betűjére koncentráló alkotmánybíró aligha tudja magát kiszakítani a politikai valóságból, amelynek – kisebb vagy nagyobb mértékben, de – egzisztenciáját köszönheti: Kukorelli István szavaival élve „*a bírák sem Robinsonok*”<sup>58</sup>. Az újraválasztás tilalma tehát elősegíti az alkotmánybírói függetlenség megvalósulását: ha újbóli megválasztásban nem is reménykedhet az alkotmánybíró, még közvetetten sem hathat hivatásának gyakorlására a napi politika.

## 2.5. Egyéb, szervezeti autonómiát érintő módosítások

Ugyan kizárólag eszmei jelentőségű, de kétségtelenül igaz megállapítást tett a Velencei Bizottság, amikor felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét *expressis verbis* sehol nem deklarálja a magyar jog.<sup>59</sup> Az alkotmánybírói és alkotmánybírószabályozásról fentebb bizonyítottuk, hogy az alkotmánybíráskodás elemi, fogalmi szintű összetevője. Figyelembe véve azt is, hogy a rendes bíráskodással kapcsolatban az Alaptörvény nemcsak törvényi, hanem alaptörvényi szinten fekteti le a függetlenség követelményét<sup>60</sup>, a Velencei Bizottság kritikája alaposnak tekinthető: a függetlenség egyes összetevőinek, garanciáinak szabályozása mellett a függetlenség kimondása jobban kifejezné az Alkotmánybíróság hatalommegosztásban betöltött szerepét.

Kifejezetten pozitív változásként értékelte a Velencei Bizottság azt, hogy az Abtv. az Alkotmánybíróság pénzügyi függetlenségét kiemelten kezeli. A 4. § sokkal részletesebben szabályozza a költségvetési autonómiát, mint a régi Abtv, amely egy mondatot szentelt e tárgykörnek: „*Az Alkotmánybíróság megállapítja saját költségvetését, amelyet az állami*

---

<sup>58</sup> Kukorelli István volt alkotmánybíró életrajzi interjúkötetében beszél az újraválaszthatóság okozta dilemmákról: „*Az újraválaszthatóság nem jó megoldás, nem véletlen, hogy más országokban általában nem alkalmazzák az alkotmánybírákra. Erről azért beszélek nehezen, mert mikor bíró voltam, még létezett ez az intézmény, és néhány kollégámat, barátomat újra is választották. Hogy ez befolyásolhatja-e az embert? Azt hiszem, igen. Nem szeretném elhallgatni, hogy az én fejemben is megfordultak hasonló gondolatok – mármint hogy tovább lehetne szolgálni –, de aztán a vége felé erősödött bennem az érzés, hogy nekem ebből ennyi elég volt. A nagyobb ügyekben tisztában voltam vele, hogy a határozatnak milyen hatása van, és az milyen politikai visszhangot vált majd ki.*” lásd: Kővári Orsolya – Kukorelli István: *Váltóállítók között. Kővári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal*. Osiris, Budapest, 2012. 150. o.

<sup>59</sup> a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényről 4. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)009-e) (letöltés ideje: 2013. május 12.) 4-5. o.

<sup>60</sup> Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés és 26. cikk (1) bekezdés

*költségvetés részeként jóváhagyás céljából előterjeszt az Országgyűlésnek.*<sup>61</sup> A módosított szabályok szerint: „Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.” Amellett, hogy a szöveget hozzáigazították a gyakorlathoz – az Alkotmánybíróság a költségvetését nem az Országgyűlésnek, hanem a költségvetési törvény javaslatát összeállító Kormányhoz terjeszti elő, a zárszámadás elkészítése szintén az Alkotmánybíróság mint fejezetgazda feladat- és hatásköre –, logikusabb helyre került e kérdés az Abtv.-n belül: a régi Abtv. az Alkotmánybíróság speciális feladat- és hatáskörként tekintett a költségvetési jogkörre, addig az Abtv. az Alkotmánybíróság jogállásának körében tárgyalja azt. A legjelentősebb változást az Abtv. 4. § utolsó mondata jelenti: ez hivatott megakadályozni azt, hogy az Országgyűlés „bosszúból” egy számára hátrányos alkotmánybírósági döntés miatt az Alkotmánybíróságot gazdálkodásán keresztül lehetetlenítse el.

Egyetértve a Velencei Bizottsággal abban, hogy az Alkotmánybíróság költségvetési autonómiájának irányába hat módosítás, rá kell mutatni két olyan aggályra, amelyek kiüresíthetők, de legalábbis relatívvá tehetik az új szabályozás hatását:

- Az egyik ilyen aggály egy – jobbára az Országgyűléstől is független – körülményben, az inflációban ölt testet. Az Abtv. ugyanis „csak” azt követeli meg, hogy nominálisan ne csökkenjen az Alkotmánybíróság finanszírozása. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a jogalkotó megtűri, hogy az Alkotmánybíróság költségvetése de facto – reálértéken – az infláció mértékével azonos arányban csökkenjen. Ez különösen nagy inflációs ráta esetén lehet aggasztó, márpedig az elmúlt 24 évben a fogyasztói árak több, mint 15-szörösükre emelkedtek<sup>62</sup> úgy, hogy 30%-ot meghaladó, s tartósan – egy évtizeden keresztül – a fogyasztói árindex 15% fölé maradt.<sup>63</sup> Ilyen gazdasági környezetben az inflációkövető finanszírozás előírását megfontolásra érdemesnek tartom. Ugyan az

---

<sup>61</sup> régi Abtv. 2. §

<sup>62</sup> forrás: a Magyar Nemzeti Bank honlapjának infláció-kalkulátora: [http://penziranytu.mnb.hu/Jobboldali\\_menu/Kalkulatorok](http://penziranytu.mnb.hu/Jobboldali_menu/Kalkulatorok) (letöltés ideje: 2013. május 21.)

<sup>63</sup> forrás: Központi Statisztikai Hivatal: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qs001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qs001.html) (letöltés ideje: 2013. május 21.)

infláció az utóbbi években mérséklődött, s a 2008 óta folyamatosan csökkenő ütemben növvő, vagy kifejezetten csökkenő GDP<sup>64</sup> sem könnyíti meg az állami szervek gazdálkodását, az Alkotmánybíróság tényleges pénzügyi stabilitását egy olyan szabály biztosítaná a leginkább, amely a finanszírozás minimumaként az előző évi költségvetés inflációval korrigált értékét írná elő.

- A másik sebezhető pontja az új struktúrának az, hogy az Országgyűlés törvényhozó hatalomként eljárva korlátozta saját költségvetési mozgásterét. Felmerül így a kérdés, mi a következménye annak, ha az Országgyűlés megszegi a saját magának felállított követelményt. Mivel törvényi és nem alaptörvényi előírásról van szó, az Alkotmánybíróság „önvédelmi mechanizmusként” aligha semmisíthetné meg a költségvetés csökkentő költségvetési törvény vonatkozó fejezetét. Különösen, hogy a központi költségvetési törvény vizsgálatára az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére tekintettel, hatáskörrel sem rendelkezik.<sup>65</sup> Hasonlóan kilátástalannak tűnik a Költségvetési Tanács jogköre is, hiszen az az Alaptörvény szerint a költségvetési törvény megalapozottságát vizsgálja<sup>66</sup>, amely megalapozottság az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdéseiben való előírások megtartására vonatkozik, azaz az államadósság-csökkentési kötelezettségre. A Költségvetési Tanács vizsgálata nem terjedhet ki a költségvetési törvény egyes fejezeteinek más államháztartási tárgyú törvényi követelményeknek való megfelelésének ellenőrzésére. A Költségvetési Tanács eljárását részletesen szabályozó, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. 6. címében foglaltak sem teszik lehetővé a költségvetési törvény államadósság-klauszulán túlmutató átvilágítását. Az Állami Számvevőszék a 2011. évi LXVI. tv.<sup>67</sup> 5. § (1) bekezdése alapján – a Költségvetési Tanácshoz hasonlóan – *„ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét.”* Sajnos a törvény nem határozza meg, hogy az Ásztv. szerint mit jelent a „központi költségvetési javaslat megalapozottsága”, azonban semmi nem utal arra, hogy a megalapozottság itt eltérő

---

<sup>64</sup> forrás: Központi Statisztikai Hivatal honlapjának „Fontosabb adatok” c. diagramja: <http://www.ksh.hu/> (letöltés ideje: 2013. május 21.)

<sup>65</sup> Itt is irányadó az a megszorítás, hogy az Alkotmánybíróság az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggő Alaptörvény-ellenességet állapíthat meg értelmezési szabadságát kihasználva.

<sup>66</sup> Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdés

<sup>67</sup> továbbiakban: Ásztv.

tartalommal bírna, mint amit a Költségvetési Tanács is vizsgál. Tovább erősíti ezt a megállapítást az is, hogy a törvényességi szempontú vizsgálatot a törvény külön nevesíti az idézett mondat második fordulatóban, így arra következtethetünk, hogy amennyiben a központi költségvetési törvényjavaslat más jogszabályoknak – így az Abtv.-nek – való megfelelésének vizsgálatát is az Állami Számvevőszékre kívánta volna bízni a jogalkotó, akkor ezt a „megalapozottság” mellé illesztett „törvényességi” kifejezéssel tette volna meg. Amennyiben nem fogadjuk el a fenti érvelést, s az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozónak tekintjük a költségvetési törvényjavaslat törvényességi szempontú ellenőrzését is, akkor sem válik megakadályozhatóvá, vagy utólagosan korrigálhatóvá az Alkotmánybíróság költségvetési autonómiáját védő klauzulát sértő költségvetési törvényi előírás. Végző soron tehát az Abtv. 4. §-a egy *lex imperfecta*, megsértésének – így az Alkotmánybíróság gazdálkodási szabadságának korlátozásának – semmilyen kikényszeríthető jogkövetkezménye nincs.

### 3. MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírák függetlenségét érintő, 2010 után módosított magyar szabályok vizsgálata alapján elmondható, hogy az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát jelképező „patikamérleg” mindkét serpenyőjébe helyezett súlyokat a jogalkotó. A vizsgált rendelkezések négy nagy csoportba oszthatók a következők szerint:

- az Országgyűlés autonómiáját erősítő, az Alkotmánybíróságét gyengítő módosítás:
  - o az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi megválasztása
  - o a 9 évre választott és nem újraválasztott alkotmánybírók újraválaszthatósága
- az Alkotmánybíróság autonómiája irányába ható módosítások:
  - o az alkotmánybírák újraválasztásának tilalma
  - o az Alkotmánybíróság költségvetésének csökkentését tiltó szabály (kivételekkel)
- az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát nem befolyásoló módosítás:
  - o az alkotmánybírók mandátumának 12 évre történt meghosszabbítása
- az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyát nem befolyásoló, de a parlamenten belüli politikai vagy temporális hatalommegosztás szempontjából releváns módosítások:

- alkotmánybíró-jelölő bizottság összetétele
- az Alkotmánybíróság tagságának 15 főre emelése
- az alkotmánybírók automatikusan meghosszabbodó mandátuma.

Ahogy a fenti csoportosítás is mutatja, a legtöbb módosítás pusztán alkotmányjogi szempontokat figyelembe véve az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közötti viszonyt nem befolyásolja. Ezek a szabályok is elemi erővel hatnak az alkotmánybíráskodásra, mivel – kétharmados kormánytöbbség vagy széleskörű konszenzus esetén – a parlamenten belüli többségi elv erősítésével az Alkotmánybíróság tagságának politikai semlegességét, de legalábbis kiegyensúlyozottságát veszélyezteti. Egyértelműen csak az alkotmánybírák újraválaszthatóságának tilalma segíti elő az alkotmánybírói függetlenség érvényesülését, mivel a „kötségvetési klauzula” nem védi a taláros testületet az infláció veszélyétől, továbbá lex imperfectaként intézményes biztosíték nélkül kizárólag az Országgyűlésen múlik az előírás betartása. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása, valamint a „kilencéves alkotmánybírák” újraválaszthatósága a parlamentnek biztosít a 2010 előttinél szélesebb beleszólást az Alkotmánybíróság szervezetének kialakításába, illetve tart fenn részlegesen egy, általánosan az alkotmánybírói függetlenséget sértőnek tekintett intézményt. Mindent összevetve az Alkotmány módosításával, valamint az Alaptörvény és az Abtv. elfogadásával az Alkotmánybíróság átpolitizálhatósága szignifikánsan nőtt, s a két szerv közötti viszony inkább az Országgyűlés túlsúlyát mutatja.

### **III. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MINT AZ ALKOTMÁNYOZÓ ORSZÁGGYŰLÉS KORLÁTJA**

#### **1. PROBLÉMAFELVETÉS**

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az 1990-es években gyakori alkotmánymódosításokat – már a rendszerváltozást követő években szembesült az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának kérdéskörével. Az esztendőik során töretlennek nevezhető gyakorlatot alakított ki a testület, amelynek lényege abban állt, hogy az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatától az Alkotmánybíróság elzárkózott, azonban eljárási-formai alkotmánysértés esetén – tulajdonképpen közjogi érvénytelenségre hivatkozva – az alkotmánymódosítások megsemmisítésére vállalkozott. E gyakorlatot arra hivatkozással alakította ki és követte az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmányt módosító Országgyűlés alkotmányozó hatalomként jelenik meg, amelynek aktusai nem bírálhatók el egy, az alkotmányozó hatalomnak alárendelt szerv által. Az eljárási szabályok betartása azért vizsgálható a taláros testület által, mert ezzel biztosítható, hogy ténylegesen az alkotmányozó hatalom módosítsa az Alkotmányt.

A fenti, több, mint két évtizedes gyakorlatot a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat törte meg, amely elmozdult a tartalmi vizsgálat irányába, igaz a többségi indokolásban a testület következetesen tartózkodott attól, hogy az alkotmánybíráskodás ezen Rubiconját átlépje. Ugyanakkor az érvelés – ahogyan lentebb látni fogjuk – tartalmi kérdések vizsgálata nélkül nem lenne következetes, s a jövőre nézve előrebocsátja az Alaptörvény-módosítások Alaptörvénybe való beépülésének – koherenciazavar-mentességét – vizsgálhatóságát.

Az Alkotmánybíróság egyik legfrissebb döntésében, a II/648/2013. AB határozatban – az Alaptörvény negyedik módosításának is köszönhetően – visszatért arra a pályára, amelyről a 45/2012. AB határozattal – ha ideiglenesen és csak részlegesen is, de – letért. Mivel ez utóbbi határozat indokolása, az ahhoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények részletesen feldolgozzák az Alkotmánybíróság eddigi, alkotmánymódosításokkal kapcsolatos gyakorlatát, a következőkben e döntést ismertetem kivonatossan.

#### **2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE ÉS ÉRVELÉSE**

Az Alkotmánybíróság elé az Alapvető Jogok Biztosának indítványára került az Alaptörvény negyedik módosításának ügye. Az ombudsman a negyedik Alaptörvény-módosítással kapott hatáskörével élve kezdeményezett utólagos normakontrollt, ugyanis a módosítás részleges Alaptörvény-ellenességét észlelte. Az indítvány két részre bontható, a biztos első felében az ombudsman formai alkotmányellenességre – az Alaptörvény B) cikkének megsértésére hivatkozva – kérte a negyedik Alaptörvény-módosítás részleges megsemmisítését, míg a második részben arra figyelemmel kért normakontrollt, hogy a módosítás több pontja ellentétes az Alaptörvény egyéb rendelkezéseivel, így a módosítás ezen részei koherenciavárat idéznek elő, amely nem egyeztethető össze az Alaptörvény egységességének követelményével.

A testület az indítványt befogadta, és az ügy érdemében a következő határozatot hozta:

*„1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)*

– *4. cikk (1) bekezdésének „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” szövegrésze,*

– *4. cikk (2) bekezdésének „és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot” szövegrésze, valamint*

– *21. cikk (1) bekezdése e) pontjának az „és a társadalmi felzárkózás” szövegrésze közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.*

*2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)*

– *3. cikkének az Alaptörvény U) cikke (6)–(8) bekezdését megállapító szövegrésze,*

– *4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését, illetve a 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondatát megállapító szövegrészei,*

– *5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondatát megállapító szövegrésze,*

– *6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondatát megállapító szövegrésze, valamint*

– *8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megállapító szövegrésze*



*közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.*<sup>68</sup>

Az indokolás megjelöli azokat a feltételeket, amelyek megsértése esetén megállapítható az Alaptörvény-módosítások formai Alaptörvény-ellenessége: *„Az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének kritériumaiként előbb az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben, majd az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozta meg, amennyiben – az Alkotmányt, Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be, – a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házsabály előírásainak megfelelően – megvitatták, – az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el, és – kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317–319].*<sup>69</sup> A testület kimondta ugyanakkor, hogy az *„Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti.*<sup>70</sup> A többségi érvelés rámutat arra, hogy a negyedik Alaptörvény-módosítás megalkotása során az Országgyűlés a házsabálynak megfelelően járt el, így az ombudsman indítványának első részét erre tekintettel utasította vissza.<sup>71</sup>

Az ombudsmani indítvány második részének érvelését jól foglalja össze az Alkotmánybíróság: *„Az alapvető jogok biztos szerint az Alaptörvény módosítása akkor is vizsgálható, ha annak következtében belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben. Az Alaptörvény koherenciája – állítja a biztos – tartalomsemleges kérdés. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából egyértelműen következik – véli az indítványozó –, hogy az Alkotmánybíróság fellephet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében, már csak azért is, mert egyfelől az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, másfelől pedig az R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény egységes, zárt rendszerű alkotmány. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások nem épülnek be az Alaptörvénybe. Szerinte az Alaptörvény szövegének értelmezésével objektíve feltárható ellentmondások olyan közjogi érvénytelenséget jelentenek, amelyeknek felülvizsgálatára az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapot ad. Mivel álláspontja szerint az Atmód4. támadott szabályai Alkotmányon belüli belső, elemi koherenciazavart idéznek*

<sup>68</sup> II/648/2013. AB határozat rendelkező rész

<sup>69</sup> II/648/2013. AB határozat 25-29. bekezdés

<sup>70</sup> II/648/2013. AB határozat 30. bekezdés

<sup>71</sup> II/648/2013. AB határozat 32. bekezdés

elő, a korábbi alkotmánybírósági döntésekkel tartalmi értelemben ellentétes „felülalkotmányozást” eredményeznek, így közjogilag érvénytelenek. Az indítványozó tehát az Alaptörvény vélelmezett belső ellentmondásait értékeli úgy, hogy azok olyan feloldhatatlan ellentétet keletkeztetnek az egyes alaptörvényi rendelkezések között, ami közjogi érvénytelenséghez vezet.”<sup>72</sup> Az Alapvető Jogok biztosának érvelésével a taláros testület nem értett egyet, mivel annak alapján nemcsak formai, hanem tartalmi felülvizsgálatot is el kéne végeznie, amely a többségi álláspont szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésével, így az indítvány ezen részét az Alkotmánybíróság visszautasította.

A testület felhívta a figyelmet arra, hogy a „megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönten fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését. Ennek során „az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. (...) Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. (...) Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}.”<sup>73</sup> Ezzel az Alkotmánybíróság tulajdonképpen arra vállalkozik, hogy az ellentmondásmentes, de általa annak nem nevezhető rendelkezések közötti kollíziót majd Alaptörvény-értelmezési monopóliumánál fogva oldja fel úgy, hogy az egymásnak ellentmondó rendelkezésekhez olyan jelentéstartalokat rendel, amelyek már megfeleltethetők egymásnak. Álláspontom szerint előre láthatólag ennek két óriási buktatója van. Egyfelől olyan módosításokról van szó, amelyek szöges ellentétben állnak az Alaptörvény módosítással nem érintett részeivel, ezért az „összehangoló értelmezés” az általánosan elfogadott értelmezési módszerekkel elképzelhetetlen. Másfelől kiindulhatunk az Alkotmánybíróság értelmezési monopóliumából, s annak kötetlenségéből is: mivel az Alkotmánybíróság határozatai ellen nincs helye jogorvoslatnak, s azok mindenkire kötelezők, valójában nehéz arra kényszeríteni a testületet, hogy a bevett értelmezési módszereket alkalmazza. Amennyiben azonban feladja a saját magával szemben – eddig – támasztott igényt, akkor az Alkotmánybíróság alakul át alkotmányozóvá: ha az Alaptörvény szövegétől teljesen elszakadó értelmezést társítana egy-egy rendelkezéshez – amire az egymásnak ellentmondó

---

<sup>72</sup> II/648/2013. AB határozat 41. bekezdés

<sup>73</sup> II/648/2013. AB határozat 47. bekezdés

szabályok miatt rákényszerül – valójában az Alkotmánybíróság szabadon alakíthatná az Alaptörvény tartalmát.

Egy másik, az addigi gondolatmenettel nehezen összeegyeztethető megállapítást is olvashatunk az indokolás végén: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”<sup>74</sup> E megállapítás magva, hogy a magyar alkotmányozó hatalmat köti az uniós és a nemzetközi jog. Meglepően határozott kijelentés ez, hiszen a három jogrend egymáshoz való viszonya ilyen absztrakt szinten közel sem tekinthető tisztázottnak sem normatív, sem a gyakorlat, sem pedig a jogirodalom fórumain. Eltekintve ettől, az Alkotmánybíróság megállapítása egyszerűen logikátlan: az első fordulat valójában a jogszabályokra vonatkozik, legalábbis erre utal „ezekben”<sup>75</sup> és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban” kitétel, azonban a mondat közepén szerepel, hogy a fenti korlátok a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjednek. Ha tehát az alkotmányozó hatalomra is kiterjed az uniós és a nemzetközi jog mint korlát, akkor ezzel megalapozható az Alaptörvény-módosítások e szempontból történő vizsgálhatósága, sőt vizsgálандósága. Ez azonban tartalmi vizsgálatot igényel, amelytől az indokolásban oly makacsul elzárkózott az Alkotmánybíróság. Természetesen lehet felvetni azt, hogy az Alaptörvény és/vagy módosításainak nemzetközi és uniós jognak való megfelelését nem az Alkotmánybíróság – hanem például az Európai Bíróság – vizsgálhatja, de akkor azt is el kell fogadni, hogy az Alkotmánybíróság úgy kell, hogy védje az Alaptörvényt, hogy az E) vagy a Q) cikk megsértéséről nem vesz tudomást.

---

<sup>74</sup> II/648/2013. AB határozat 46. bekezdés

<sup>75</sup> Az „ezekben” itt az előző bekezdésre utal, amely az Alaptörvény-módosításokat konkretizáló jogszabályokkal foglalkozott: „Az alkotmányozó e határozatokra reagálva döntött akként, hogy bizonyos kérdésekben az Alaptörvényt kiegészíti, pontosítja, ugyanakkor a részletszabályokat külön törvényekre, illetve önkormányzati rendeletekre bízta.” II/648/2013. AB határozat 45. bekezdés utolsó mondat

## **IV. AZ ALKOTMÁNY STABILITÁSA ÉS AZ ALKOTMÁNYÉRTELMEZŐ HATALOM**

### **1. PROBLÉMAFELVETÉS**

Az alkotmány stabilitása – azaz megváltoztatásának nehézsége és ritka volta – és az alkotmányértelmezés szerepe között szükségszerű összefüggés van. A társadalmi viszonyok folyamatos (át)alakulása miatt az azokat szabályozó normák is változásra szorulnak. Ez ugyanúgy igaz a jogrendszer alsóbb szféráira, mint a jogforrási hierarchia élén álló alkotmányokra. Ugyan az alkotmányi rendelkezések tipikusan általánosak és emiatt elég rugalmasak, a társadalmi változások olyan szintre léphetnek, amelyekkel eredeti formájukban már összeegyeztethetetlenek az alkotmányi szabályok. Amennyiben ezek azonban nem módosíthatóak, vagy módosításuknak egyéb akadálya van – például a szükséges parlamenti többség hiánya – az alkotmányértelmező hatalom birtokosa – tipikusan alkotmánybíráskodást végző szerv – nyújthat megoldást e patthelyzet feloldására. Egyszerűen fogalmazva tehát a merev alkotmányok esetén az alkotmánybíráskodás szerepe felértékelődik. Ezen összefüggés ismeretében érdemesnek találom a magyar alkotmány stabilitásának megítélését, illetve külföldi alkotmányokkal való összevetését.

E fejezet célja, hogy számba vegye az Alkotmány és az Alaptörvény módosításának szabályait, áttekintse a módosítások gyakoriságát, végül pedig külföldi példák bemutatásán keresztül értékelje a vonatkozó magyar szabályozást.

### **2. AZ ALKOTMÁNY MÓDOSÍTÁSÁNAK SZABÁLYAI**

Az 1989-es kerekasztal tárgyalásokon kialakult kompromisszum eredményeképpen született meg az Alkotmány 24. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy „az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.” Ez az egyszerű szabály, az ún. nagy kétharmad követelménye – amely 258 képviselő támogató szavazatát jelenti – az alkotmánymódosítás egyetlen alkotmányi szinten is megjelenő előírása.

Expressis verbis az sem szerepel az alkotmányban, hogy a módosítás, vagy egy új alkotmány elfogadása törvényi formában kell, hogy megszülessen. Ez az alkotmány törvényi jogforrási formájából és a jogforrási hierarchiából következik: mivel a törvénynél nincs magasabb szintű jogszabály, az alkotmány is törvénnyel módosítható. Bár közvetlen tételes jogi alapja annak sincs, hogy az alkotmánymódosító és esetleges alkotmánytörvényekkel szemben élő követelmény, hogy azokat alkotmánymódosításként vagy alkotmányként jelöljék meg. Ennek garanciális jelentősége van annyiban, hogy elválasztja az alkotmánymódosításokat más olyan törvényektől, amelyeket azonos többséggel fogad el az Országgyűlés. Igaz, hogy ebbe a csoportban jelenleg csak a nemzeti jelképekről szóló törvény tartozik.<sup>76</sup>

A 2010-ben megválasztott Országgyűlés az első hat alkotmánymódosító törvénye<sup>77</sup> „az Alkotmány módosításaiként” – tehát a törvényektől megszokott számozást mellőzve – kerültek kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Az eljárás lefolytatása változatlan volt, a kihirdetés módjának változása azonban a parlament alkotmányozó és törvényhozó funkciójának élesebb elválasztására engedett következtetni. A 2010. augusztus 11-t követően az alkotmánymódosításokat újra törvényi formában hirdetik ki.<sup>78</sup>

A Hárszabály 124. § (2) bekezdése<sup>79</sup> további formai korlátot állít az alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat megvitatásáról: kivételes eljárásban nem tárgyalható. A kivételes eljárás lehetőségének kizárása az alaposabb parlamenti diszkussziót hivatott biztosítani azzal, hogy a törvényjavaslat és módosításának vitájára a plénumon kerül sor úgy, hogy abban bármely képviselő részt vehet.<sup>80</sup>

Ugyancsak formai előírás, hogy az Országgyűlés megerősítő népszavazásra bocsáthatja a már elfogadott alkotmánymódosítási törvényt.<sup>81</sup> Lényeges, hogy a parlament szabad belátása

---

<sup>76</sup> lásd: Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2007. 120-121. o.

<sup>77</sup> Az ilyen módosításokra 2010. május 25. és 2010. augusztus 11. között került sor.

<sup>78</sup> lásd például 2010. évi CXIII. tv.

<sup>79</sup> 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat az Országgyűlés Hárszabályáról 124. § (2) bekezdés: Ha az Alkotmány értelmében a törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők, illetve a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, továbbá a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről, annak módosításáról, végrehajtásáról, valamint a pótköltségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalásánál kivételes eljárás nem kérhető.

<sup>80</sup> Hárszabály 125-128.§§

<sup>81</sup> Az Alkotmány nem tiltja generálisan saját módosítását népszavazás útján, csak a népszavazásra vonatkozó alaptörvényi szabályok tekintetében tartalmaz ilyen korlátozást [Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének c) pontja], az AB a 25/1999. (VII. 7.) számú határozatában kimondta, hogy „az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható.” Azaz nem választópolgári kezdeményezésre, hanem megerősítő típus esetén a referendum megtartásának nincs akadálya. Kérdés, hogy a 28. § (5) bekezdés c) pontja kizárja-e egy leendő új alkotmány megerősítő népszavazásra bocsáthatóságát, hiszen az a népszavazásra és népi

szerint dönt erről, a referendumra bocsátásra kötelezni nem lehet (fakultatív népszavazás). Amennyiben azonban úgy döntött, hogy a választópolgárokhoz fordul az alkotmánymódosítás „jóváhagyásáért”, a népszavazás eredménye az Országgyűlést, illetve a köztársasági elnököt köti (ügydöntő népszavazás), tehát az államfő csak akkor írhatja alá a törvényt és gondoskodhat annak kihirdetéséről, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több, mint egynegyede az alkotmánymódosításra igennel szavazott.

A parlament az Alkotmány 2010. július 5-i módosításával – minden kétség kizárása végett<sup>82</sup> – törölte az alaptörvényből a 24. § (5) bekezdést, amely a következőket tartalmazta: „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.” Ezzel egyértelművé vált, hogy az új alkotmány megalkotása ugyanazon eljárási szabályok szerint kell, hogy történjen, mint amik az alkotmány módosítására vonatkoznak, tehát az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom nem tér el egymástól.

Az eddig ismertett szabályok pusztán formai követelmények, a módosítás tartalmi kérdéseit egyáltalán nem szorítja keretek közé az alaptörvény.<sup>83</sup> Az alkotmánymódosítás anyagi vizsgálatától az Alkotmánybíróság is elzárkózott: „Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem

---

kezdemenyezésre vonatkozó szabályokat is érinteni fogja, legalább annyiban, hogy új jogforrásba kerülnek. Az Alkotmány nem emeli ki e szabályokat a tilalom köréből megerősítő típusú népszavazás esetén sem, azaz a tilalom népszavazási típustól függetlenül, általánosan érvényesül. Álláspontom szerint az új alkotmány esetleges népszavazásra bocsátása előtt e pontot törölni kéne az alaptörvényből, vagy módosítani azt, ugyanis a hatályos szöveg a fentiekre tekintettel a megerősítő népszavazást is kizárja a népszavazás és népi kezdeményezés tárgykörében, s ezáltal az alkotmány egészére is.

<sup>82</sup> Komoly vita alakult ki a szakirodalomban (lásd például: Arató András: *Sikerres kezdet után részleges kudarc - merre tovább? : posztiszuverén alkotmányozás Magyarországon* in: *Fundamentum* 3/2009., Domány András: *Még az Alkotmány szövege sem biztos?* in: *Élet és Irodalom* LIV. évfolyam 24. szám 2010. június 18.) arról, hogy az 1994-ben megválasztott országgyűlés mandátumának lejártakor a vonatkozó alkotmányi szabály is hatályát veszítette-e, mivel annak szövegbe iktatására a Horn-kormány parlamenti többségének önkorlátozása miatt került sor, s a módosítás saját hatályon kívül helyezéséről is rendelkezett a ciklus végét megjelölve. Az önkorlátozásnak ez csupán üzenetértékű megnyilvánulása volt, mivel a négyötödös szabályt egy kétharmados szabály iktatta az alaptörvénybe, így törléséhez is ugyanilyen arányú többségre volt szükség. E lehetőséggel élt az országgyűlés 2010-ben, s így kétség sem férhet ahhoz, hogy az új alkotmány megalkotására a „rendes” alkotmánymódosítási eljárás irányadó.

<sup>83</sup> Ellentétesen vélekedik a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetének kutatói közössége, amely az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság számára készített javaslatban kifejti, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdése még egy új alkotmánnyal sem módosítható. lásd: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf> 8. o.

tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.”<sup>84</sup> Az Alkotmánybíróság csupán azt vizsgálja, hogy az Országgyűlés alkotmányozói vagy törvényhozói minőségében járt-e el az adott jogszabály megalkotásakor, s az alkotmánymódosításhoz szükséges formai követelményeket betartotta-e.

Összefoglalva az alkotmány stabilitását szolgáló írott, és az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiolvasható szabályokat, az alábbi megállapításokat tehetjük:

- az alkotmány módosítása és az új alkotmány megalkotása között eljárási értelemben nincs különbség;
- az alkotmányt és az alkotmánymódosításokat törvényi formában kell elfogadni, s alkotmányként vagy alkotmánymódosításként kell megjelölni
- az alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat kivételes eljárásban nem tárgyalható;
- az alkotmánymódosító törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges;
- az alkotmánymódosítás megerősítő népszavazásra bocsátható;
- az alkotmánymódosítással szemben tartalmi követelmények nincsenek;
- az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvényt csak formai szempontból vizsgálja.

### **3. AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK SZABÁLYAI**

Az Alaptörvény módosításának szabályai formai értelemben ugyan komoly változáson mentek keresztül, tartalmilag azonban azonosak az Alkotmány vonatkozó előírásaival. A formai eltérést az okozza, hogy az Alaptörvényt az alkotmányozó – csakis helyeselhető módon – kiszakította a jogszabályok közül, s önálló jogforrási szintként definiálta. Ez tükröződik a kihirdetés formájában is: „*Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.*”<sup>85</sup> Ennek ellenére szinte valamennyi egyéb előírás változatlan maradt. Így az Alaptörvény módosítása továbbra is:

---

<sup>84</sup> 1260/B/1994. (II. 4.) AB határozat Indokolás II/1. pont

<sup>85</sup> Alaptörvény S) cikk (4) bekezdés

- azonos szabályok szerint megy végbe, mint az Alaptörvény elfogadása, tehát az Alaptörvény megalkotása és módosítása között eljárási értelemben nincs különbség;<sup>86</sup>
- az egyébként törvénykezdeményezési joggal rendelkező köztársasági elnök, Kormány, országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő által kezdeményezhető<sup>87</sup>;
- kizárólagosan az Országgyűlés hatáskörébe tartozik<sup>88</sup>;
- az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igényli (nagy kétharmad)<sup>89</sup>
- csak „rendes”, kétolvasatos vitában tárgyalható, a kivételes és kivételes sürgős eljárás nem alkalmazható.<sup>90</sup>

Az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló eljárás két olyan normatív módosításon esett át, amelyek leginkább „megelőző jellegű intézkedéseknek” tekinthetők az Országgyűlés részéről, mivel azokkal ellentétes gyakorlat nem alakult ki. Az egyik ezek közül az Alaptörvény vagy módosításának megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása. Ez az Alkotmány hatályosulása alatt ez elvi lehetőségként az Országgyűlés előtt állt, bár soha nem élt vele. Az Alaptörvény expressis verbis nem zárja ki a megerősítő népszavazásra bocsáthatóságát az Alaptörvénynek, hanem egyszerűen szabályozatlanul hagyja a megerősítő népszavazás intézményét – nemcsak alkotmányi, de törvényi szinten is. Sem az Alaptörvény, sem a népszavazásra vonatkozó törvények<sup>91</sup>, sem a Hárszabály nem említi azt, hogy az Alaptörvényt – vagy rendes törvényt – megerősítő népszavazásra lehetne bocsátani.<sup>92</sup> Ahogyan alább külföldi példákön keresztül tapasztalhatjuk, az alkotmánymódosítások népszavazásra bocsáthatósága – sőt bocsátandósága – az alkotmányok stabilizálásának egyik bevett módszere, amellyel az alkotmánymódosítások nép általi közvetlen legitimitása is biztosítható. Erre tekintettel egyértelműen a képviseleti demokrácia, az Országgyűlés autonómiája irányába tett lépésként értékelhető az Alaptörvény-módosítások népszavazásra bocsáthatóságának megszüntetése.

<sup>86</sup> Alaptörvény S) cikk (1)-(3) bekezdés

<sup>87</sup> Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés

<sup>88</sup> Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés

<sup>89</sup> Alaptörvény S. cikk (2) bekezdés

<sup>90</sup> Hárszabály 124. § (2) bekezdés és 128/A. § (4) bekezdés

<sup>91</sup> az országos népszavazásról és nép kezdeményezéséről szóló 1998. évi III. tv., a hatályon kívül helyezett, de országos népszavazási és népi kezdeményezési ügyekre alkalmazandó 1997. évi C. tv.

<sup>92</sup> korábban a Hárszabály 109. § (1) bekezdés alapján rendelhetette el az Országgyűlés a törvény megerősítő népszavazásra bocsátását, amelyről a zárószavazást követően határozott a T. Ház.



Az Alaptörvény negyedik módosításakor – elsősorban Sólyom László állásfoglalása miatt<sup>93</sup> – az érdeklődés középpontjába került az, hogy a köztársasági elnöknek milyen szerep jut az Országgyűlés által már elfogadott, s kihirdetésre az államfőnek megküldött Alaptörvény-módosítással kapcsolatban. A problémát az okozta, hogy az alkotmánymódosítási eljárás a rendes törvényalkotás folyamatához igazodott, s bár az Országgyűlés alkotmánytörvény-módosító – alkotmányozó – hatalomként nyilvánult meg az 1949. évi XX. tv. módosításakor, nem volt kifejezett alkotmányi előírás arról, hogy a köztársasági elnök élhet-e vétójogával, s ha igen, akkor a politikaival, az alkotmányossal, esetleg szabadon választhat a kettő közül. Mindenesetre Sólyom László köztársasági elökként az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételének módosítására irányuló alkotmánymódosító törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, tehát politikai vétó gyakorlására volt példa.<sup>94</sup> Az Alaptörvény S) cikke ugyanakkor a köztársasági elnök Alaptörvény-módosításokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörét egyértelműen határozta meg már a 2012. január 1-jei hatályba lépéskor is. Eszerint a köztársasági elnök quasi „postásként” köteles volt aláírni az Alaptörvény módosítását és gondoskodni a Magyar Közlönyben való kihirdetésről. A köztársasági elnök – követve az S) cikkben meghatározott eljárást az Alaptörvény negyedik módosítását aláírta és elrendelte a hivatalos lapban való kihirdetést: *„Döntésem pedig az, hogy – az Alaptörvényben foglalt elnöki kötelezettséggel egyezően – az Alaptörvény negyedik módosítását aláírom és kihirdetem. Ez az egyetlen alkotmányos választásom, amely összhangban van eskümmel, a fennálló törvényes rendelkezésekkel és az Alkotmánybíróság 20 év alatt meghozott határozataival. Az alkotmány elfogadása vagy módosítása ügyében ugyanis az Alaptörvény egyszerű és világos szavakkal rögzíti [...]Egyértelmű alkotmányos kötelezettségem, hogy az alkotmánymódosítást aláírjam és kihirdessem. Függetlenül attól, hogy a módosítás kinek az ízlésével találkozik, és függetlenül attól, hogy ez tetszik-e nekem, vagy sem.”*<sup>95</sup>

Az Országgyűlés – érzékelvén azt, hogy az S) cikk alapján a köztársasági elnök egy, esetlegesen eljárási hibákkal elfogadott Alaptörvény-módosítást is köteles lenne aláírni, valamint mérlegelve azt, hogy az államfő esetleg az Alaptörvénnyel ellentétes módosítással

---

<sup>93</sup> lásd például Sólyom Lászlónak a Népszabadságban megjelent cikkét: *„A köztársasági elnök olyan döntés előtt áll, amelyben értelmeznie kell hivatalát és a hivatását: az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést.”* Sólyom László: *A hatalommegosztás vége*. forrás: Népszabadság Online 2013. március 11. [http://nol.hu/archivum/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege](http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege) (letöltés ideje: 2013. május 24.)

<sup>94</sup> vö.: e tanulmány alkotmánybírók jelölésére vonatkozó, II.2.21 pontja

<sup>95</sup> Áder János köztársasági elnök 2013. március 13-i elnöki nyilatkozata forrás: Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja [http://www.keh.hu/elnoki\\_nyilatkozatok/1727-Elnoki\\_nyilatkozat\\_az\\_Alaptorveny\\_negyedik\\_modositasarol](http://www.keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/1727-Elnoki_nyilatkozat_az_Alaptorveny_negyedik_modositasarol) (letöltés ideje: 2013. május 24.)

szemben alkotmányossági vétó mellett is dönthetne – éppen az Alaptörvény negyedik módosításával megváltoztatta a köztársasági elnök jogkörét: „Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.”<sup>96</sup> Emellett az Alkotmánybíróság Alaptörvény-módosításokkal kapcsolatos eljárását is az Alaptörvénybe foglalták:

„(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot

- a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,
- b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa

kezdeményezheti.

(6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását

- a) az (5) bekezdés a) pontja szerinti esetben az Országgyűlés újratárgyalja,
- b) az (5) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alkotmánybíróság megsemmisíti.”<sup>97</sup>

Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításának idézett részeivel egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény módosításaival szemben csak alkotmányossági normakontroll vehető igénybe, s az is csak akkor, ha az Alaptörvény módosítását eljárási szabályok megsértésével fogadták el vagy hirdették ki, tehát a közjogi érvénytelenség speciális eseteként szabályozza azt. Ezen Alaptörvény-módosítás prima facie a köztársasági elnök – illetve utólagos normakontroll esetén a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa – de leginkább az Alkotmánybíróság hatáskör-növekedéseként közelíthető meg, azonban az alkotmánybírósági vizsgálat formai

---

<sup>96</sup> Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés

<sup>97</sup> Alaptörvény 24. cikk (5)-(6) bekezdés

szempontokra való korlátozásával sokkal inkább úgy kell tekintenünk e szabályokra, mint amelyek az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának érinthetlenségét hivatottak biztosítani – így valójában az Országgyűlés, s nem a felsorolt szervek autonómiáját erősíti.<sup>98</sup>

#### **4. AZ ALKOTMÁNY- ÉS ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁSOK GYAKORISÁGA**

A fenti áttekintés alapján elénk rajzolódó feltételrendszer lényegi részét az 1989-es kerekasztal tárgyalások során alakították ki. Az akkor ideiglenesnek szánt alkotmány biztosítékeként elegendőnek tekintették a kétharmados módosítás előírását, mivel a rendszerváltozáskor a politikai erőviszonyok egyik pártnak sem biztosítottak ilyen arányú többséget az új, demokratikusan választott országgyűlésben. 1989-90-ben mind a „nagykétharmados” alkotmánymódosítás, mind a „kiskétharmados” sarkalatos törvények köre azt hivatottak biztosítani, hogy a várhatóan csak abszolút többséget szerző kormánypárt vagy kormánykoalíció ne áshassa alá az új közjogi berendezkedést. Végső soron tehát a kompromisszumkényszer, a diktatúrába való visszakanyarodás megakadályozása, illetve a kisebbségi jogok védelme került előtérbe az alkotmánymódosítások szabályainak kialakításakor. Az egyébként is csak ideiglenesnek tekintett alkotmány akár gyakori módosítása semmilyen negatívumot nem jelentett az akkori politikai elit számára, amennyiben arra konszenzus eredményeként kerül sor.

Az utolsó „rendi” országgyűlés az 1989. évi XXXI. tv. elfogadását követően még egy alkalommal, az 1990-94-es országgyűlés pedig – annak ellenére, hogy a kormány nem rendelkezett kétharmados többséggel – 11 alkalommal módosította az alkotmányt. A Horn-kormány parlamentje – a kétharmados kormánytöbbség ellenére – kevésbé volt aktív az alkotmánymódosítások területén, 5 alkalommal módosította az alaptörvényt. A harmadik parlamenti ciklusban alkotmánymódosításra csupán két alkalommal került sor. A 2002-ben megválasztott országgyűlés 5 alkalommal hajtott végre változtatást az alaptörvényen, a 2006-2010-es ciklusban pedig 7 alkalommal változtatták meg az alkotmányt. A második Orbán-kormány parlamentje 22 hét alatt pedig 7 esetben hajtott végre módosítást az alaptörvényen.

---

<sup>98</sup> vö.: Sólyom László: *A hatalommegosztás vége*. forrás: Népszabadság Online 2013. március 11. [http://nol.hu/archivum/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege](http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege) (letöltés ideje: 2013. május 24.)

<b>ciklus</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1994-1998</b>	<b>1998-2002</b>	<b>2002-2006</b>	<b>2006-2010</b>	<b>2010<sup>99</sup></b>
<b>módosítások száma</b>	11	5	2	5	7	6

Az alkotmánymódosítások számát<sup>100</sup> – hatályba lépésük szerint – évekre lebontva az alábbi táblázat tartalmazza.

<b>év</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>össz.</b>
<b>módosítások száma</b>	6	1	0	1	3	1	0	2	0	0	1	1	1	1	1	0	2	2	0	2	10	6	41 <sup>101</sup>

Az 1989. október 23-át követően hatályba lépett alkotmánymódosítások száma 41, amely jól mutatja azt, hogy a mindenkori országgyűlés kihasználta a relatíve egyszerű alkotmánymódosítás lehetőségét. 22 esztendőre vetítve ezt az értéket 1,86 módosítás/éves átlagot kapunk. Ez kivételesen magas arány, amely arról tanúskodik, hogy az Alkotmány stabilitása helyett annak instabilitásáról kell beszélnünk.

A következő táblázat az Alaptörvény módosításainak évenkénti megoszlását tartalmazza:

<b>év</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>össz.</b>
<b>módosítások száma</b>	3 <sup>102</sup>	1	4

<sup>99</sup> a jelenlegi Országgyűlés alakuló ülését 2010. V. 14-én tartotta, az alkotmánymódosítások vizsgálatát pedig 2010. X. 23-ig végeztem.

<sup>100</sup> Az egyes módosítások súlyát – átfogó jellegét, vagy csak egy-egy szót érintő voltát – ezek a táblázatok nem jelzik. Nehezíti az ilyen szempontú összevetést az is, hogy az alaptörvény módosított rendelkezéseinek számát – például bekezdések szerinti lebontásban – vizsgáljuk, vagy a módosítással érintett szövegrészek hosszát, amely leginkább betűkben mérhető. Ezt a típusú összevetést kevésbé tartom informatívnak, a jog bizonytalanságát, az alaptörvény instabilitását a módosítások gyakorisága, s nem az azok által érintett szakaszok száma határozza meg.

<sup>101</sup> 1990. évi XVI. tv., 1990. évi XXIX. tv., 1990. évi XL. tv., 1990. évi XLIV. tv., 1990. évi LIV. tv., 1990. évi LXIII. tv., 1991. évi LVIII. tv., 1993. évi CVII. tv., 1994. évi LXI. tv., 1994. évi LXXIII. tv., 1994. évi LXXIV. tv., 1995. évi XLIV. tv., 1997. évi LIX. tv., 1997. évi XCVIII. tv., 2000. évi XCI. tv., 2001. évi XLII. tv., 2002. évi LXI. tv., 2003. évi CIX. tv., 2004. évi CIV. tv., 2006. évi XIII. tv., 2006. évi LIV. tv., 2007. évi LXXXVIII. tv., 2007. évi CLXVII. tv., 2009. évi XXX. tv., 2009. évi LXIV. tv., 2010. LXV. tv., 2010. évi LXXX. tv., az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása, az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása, az Alkotmány július 6-i módosítása, az Alkotmány július 6-i módosítása, az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása, az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása, 2010. évi CXIII. tv., 2010. évi CXIX. tv., 2010. CLXIII. tv.

<sup>102</sup> Ugyan az Alaptörvény második módosítása (2012. november 9.) csak az Aár.-t módosította, az Alaptörvény első módosítására figyelemmel az már egyértelműen az Alaptörvény részét képezte, így nemcsak elnevezése, de tartalma miatt is az Alaptörvény-módosítások között helyezendő el.

Az Alaptörvényt – ide nem értve az elfogadásával járó alkotmánymódosítást/alkotmányváltást – 2013. május 31. napjáig négy alkalommal módosították. Ez átlagosan évi 1,65 módosítást jelent, ami jól mutatja azt, hogy az Alaptörvényre is rányomja bélyegét az, hogy módosításának szabályait nem szigorították meg.

A gyakori jogszabály-módosítás hátrányos hatásai – így a jog megismerésének és a jogkövető magatartás tanúsításának megnehezülése, s ezek által a jogtudat csökkenése – fokozottan érvényesülnek az alaptörvény vonatkozásában. Ugyan az alkotmány általános előírásai miatt a jogalanyok magatartásának konkrét mértékűl – egyéb jogszabályokhoz képest – alacsony mértékben szolgál, azonban a jogrendszer koherenciáján, ellentmondás-mentességén, átláthatóságán keresztül az alkotmány instabilitása az egész jogrend stabilitását is leronthatja.

## **5. KÜLFÖLDI PÉLDÁK AZ ALKOTMÁNYOK STABILITÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSÁRA**

Más országok alkotmányai szigorúbb szabályokkal bástyázzák körül magukat. A stabilitásuk, illetve az ezt szolgáló jogtechnikai megoldásaik között jelentős különbségeket találunk, arra azonban alkalmasak, hogy – elsősorban merevségük szerint – csoportokat állítsunk fel.

Az alaptörvényi stabilitás csúcsát azok az alkotmányok érik el, amelyek a módosításuk lehetőségét – tekintet nélkül ezek jellegére – általánosan és kivételt nem tűrően kizárják, vagy azzal egyenértékű megoldásként hallgatnak a megváltoztatás lehetőségéről, módjáról. Teljesen merev alaptörvény Európában nincs. Az Egyesült Államok alkotmányának törzsszövege ugyan nem módosítható, azonban kiegészítéseket (amendments) fűzhetők hozzá, sőt az egyik kiegészítés a másikat hatályon kívül is helyezheti.<sup>103</sup>

A következő lépcsőt az örök klauzulák alkalmazása jelenti. Az örök klauzulák alkalmazásának iskolapéldája a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, amely az 1. és 20. cikkében szereplő elvek tekintetében<sup>104</sup> zárja ki a változtatás lehetőségét. Emellett a francia<sup>105</sup>, az olasz<sup>106</sup>, a görög<sup>107</sup>, a ciprusi<sup>108</sup> és a román<sup>109</sup> alkotmány is tartalmaz

---

<sup>103</sup> Erre lehet példa a XXI. cikk (kiegészítés), amely a XVIII. cikket (kiegészítést) hatályon kívül helyezte. A nálunk megszokottal ellentétben a hatályon kívül helyezett cikket az alkotmány részeként – azzal egységes szerkezetben – továbbra is feltüntetik.

<sup>104</sup> Emberi méltóság sérthetlensége, tiszteletben tartása, emberi jogok sérthetlensége és elidegeníthetlensége, demokratikus szociális jogállamiság, szövetségi államrendezkedés, népszuverenitás, az állami szervek joghoz kötöttsége, ellenállási jog.

<sup>105</sup> francia alkotmány 89. cikk

megváltoztathatatlan előírásokat, amelyek jellemzően az alábbi tárgykörökhöz igazodnak: demokratikus, jogállami berendezkedés, államforma, államterület, a legfontosabb emberi jogok (méltóság, egyenlőség). A román alkotmány ment el a legmesszebb e tekintetben: a fenti tárgykörökön kívül módosíthatatlanok az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó szabályok is.

Az örökkévalósági klauzulák léte meglehetősen vitatott, hiszen aligha fogadhatjuk el egy olyan generáció létét, amely az azt követő időre feltétel nélkül érvényesíthető szabályokat alkothat meg. Természetesen e probléma a teljesen merev alkotmányok esetében hatványozottan jelentkezik. Az alaptörvény stabilitása és a jogállamiság garantálása – amely az örök klauzulák alkalmazásának két indoka – tehát ellentétbe kerül a jövő nemzedékek önrendelkezési – önszabályozási – jogával, ha úgy tetszik, autonómiájával.<sup>110</sup> Ezen anomia feloldásának egyik eszköze az, hogy az örök klauzulák csak az alkotmánymódosító hatalmat kötik, az alkotmányozót – értsd: új alkotmányt megalkotót – nem.<sup>111</sup> Egy másik megoldás a nemzetközi jogban keresi az örökkévalósági klauzuláktól való formai megszabadulást, de tartalmi átmentésének lehetőségét: Addig, amíg egy hazánkhoz hasonló erővel bíró állam a nemzetközi kapcsolatokban részt kíván venni, eleget kell tennie néhány olyan alapvető kritériumnak, amelyek nemzetközi dokumentumokban jelennek meg. Ilyennek tekintem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, az európai régióban pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményét, illetve Európai Unióhoz való csatlakozást is ide sorolhatjuk. E dokumentumokban, illetve az EU alapszerződéseiben szereplő elvek egybecsengenek, sőt meg is haladják az örök klauzulák körét, így ezek megtartása annak feltétele, hogy az ezeket elismerő államokkal tartós kapcsolatokat építsenek ki. Végző soron tehát a belső jogon kívüli, a nemzetközi jog térrénumában érdemes keresnünk az alkotmányok tartalmi stabilitásának garanciarendszerét.

---

<sup>106</sup> olasz alkotmány 138. §

<sup>107</sup> görög alkotmány IV. rész II. fejezete

<sup>108</sup> ciprusi alkotmány 182. cikk

<sup>109</sup> román alkotmány 18. cikk

<sup>110</sup> Plasztikusan fejezi ki ezt Thomas Paine: Soha nem volt, s nem lesz, és soha nem is lehet olyan parlament, embercsoport vagy nemzedék egyetlen országban sem, amely az idők végezetéig rendelkeznie az utókor megkötésének és irányításának jogával és hatalmával [...] Minden kornak és minden nemzedéknek ugyanazzal a szabadsággal kell rendelkeznie saját törvényei megalkotására minden ügyben, mint a megelőző koroknak és nemzedékeknek. A síron túli kormányzás önző öntelt igénye a legnevetesegebb és legarcátlanabb zsarnokság. [...] Az élő és nem a halott az, amihez alkalmazkodni kell.” Thomas Paine: *Az ember jogai*. (ford.: Pap Mária) Osiris – Readers International, Budapest, 1995. 15-16. o.

<sup>111</sup> Ezt az álláspontot képviseli Zeller Judit (in: Chronowski – Drinóczi 2007. 125. o.) és Veress Emőd (in: Chronowski – Drinóczi 2007. 534. o.). Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmak elválasztásáról részletesebben lásd a 6. pontot.

A módosítás tartalmi korlátozását tekintem az alkotmányok stabilitásának megteremtését hivatott technikai megoldások következő szintjének. Az örökkévalósági klauzulák is tartalmi korlátot jelentenek a módosítás előtt, azonban érdemes e kategóriát külön kezelni. Az örök klauzulák ugyanis konkrétan, precízen meghatározzák, hogy az alaptörvény mely cikke, vagy pontosan mely tárgykör nem változtatható meg. Ehhez képest a tárgyi korlátok szélesebb mozgásteret biztosítanak. Ide sorolom például a svájci megoldást, amely a módosítás tartalmi korlátjaként a nemzetközi jogba ütközést határozza meg<sup>112</sup>, vagy a norvégot, amely az alkotmány szellemének sérthetlenségét írja elő<sup>113</sup>. Ehhez hasonló előírást tartalmaz a cseh alaptörvény is, amely demokratikus jogállamiság lényegi elemeit veszi ki a módosítás tárgyai közül.<sup>114</sup> E megoldás hátulütője, hogy nehezen határozható meg, hogy az alkotmány szellemét mely módosítások érintik. Az ilyen fogalmak jogbizonytalanságot idéznek elő, s olyan vitát generálhatnak a módosítás megengedettségeről, amelyet éppen az egzakt kritériumok híján nem lehet feloldani.

A tartalmi korlátoknál kevesebb garanciát jelent a különböző formai korlátok alkalmazása. Ezek változatos képet mutatnak, és az egyes megoldások stabilitásra gyakorolt hatása között is számottevő különbséget találhatunk. A külföldi alaptörvények vizsgálata alapján az alábbi főbb eszközök emelhetők ki a formai korlátok közül:

- Gyakori, hogy az alkotmánymódosítási javaslatot benyújtók körét szűkebben állapítják meg az egyes nemzeti alkotmányok az egyszerű törvényjavaslatok benyújtására jogosultak körénél.<sup>115</sup> Ritka, hogy meghatározott számú választópolgárt is felruházzanak alkotmánymódosítás-kezdeménnyezési joggal.<sup>116</sup> Figyelemre méltó az a moldovai megoldás, amely az alkotmánybírák közül négyük támogatását kötelezővé teszi ahhoz, hogy a kezdeményezés a parlament elé kerüljön.<sup>117</sup>
- Szintén általánosan használt megoldás, hogy az alkotmánymódosítási javaslatot a többi javaslatot meghaladó számú olvasatban tárgyalja a törvényhozás<sup>118</sup>, s ehhez kapcsolódó

---

<sup>112</sup> svájci alkotmány 193. cikk (4) bekezdés és 194. cikk (2) bekezdés

<sup>113</sup> norvég alkotmány 73. §, 112. §

<sup>114</sup> cseh alkotmány 9. § (2) bekezdés

<sup>115</sup> Erre példa a lengyel alkotmány, amelynek 118. cikk (1) bekezdése valamennyi parlamenti képviselőt törvénykezdeményezési joggal ruház fel, de alkotmánymódosítást csak együttesen, legalább egyötödük kezdeményezhet a 235. cikk (1) bekezdés előírásainak megfelelően.

<sup>116</sup> litván alkotmány 147. cikk

<sup>117</sup> Chronowski – Drinóczi 2007, 576. o.

<sup>118</sup> Például a lett alkotmány 76. cikke háromolvasatú vitát ír elő az alkotmánymódosítási javaslat esetére, míg ilyen megszorítást a rendes törvények esetében nem tartalmaz.

jogtechnikai eszköz az is, hogy az egyes döntések közti minimális<sup>119</sup>, illetve maximális<sup>120</sup> időtartamot – azaz egyfajta „lehülési időszakot” – írnak elő az alkotmányok. Szinte kivétel nélkül szerepel minden nemzeti alkotmányban az a korlát, hogy – összefoglaló kifejezéssel – rendkívüli jogrend esetén nincs lehetőség az alkotmánymódosítási eljárás megkezdésére, illetve lefolytatására.

- Szokásos, szinte elengedhetetlen korlátja az alkotmánymódosításoknak a speciális többségi arányhoz kötött döntéshozatal, amely lehet abszolút, 3/5-ös, illetve 2/3-os többség is, s a magas – minimálisan abszolút, néha kétharmados – kvórumhoz kötöttség.
- Az alkotmányozó, alkotmánymódosító és törvényhozó hatalom elválasztása<sup>121</sup> a leghatékonyabb eszköze az alkotmány stabilitását biztosítani hivatott formai követelmények között. A szakirodalom nem végezte el azoknak az ismérveknek a kialakítását, amelyek alapján meghatározható lenne e hatalmak intézményes elválasztása. Ritka ugyanis, hogy elnevezésében eltérő, csak az alaptörvény megalkotásának vagy módosításának feladat- és hatáskörével felruházott szervet – így például alkotmányozó nemzetgyűlést – hozzon létre valamely nemzeti alaptörvény<sup>122</sup>, sokkal általánosabb, hogy e jogot a törvényhozásnak tartják fent. Álláspontom szerint nem elkülönült alkotmányozó hatalom az, ha a törvényhozás kamaráinak egyező döntését írja elő az alkotmány, hiszen a rendes törvényhozási eljárásban is szerep jut a második kamarának. Az, hogy a kamarák milyen többséggel, illetve mennyi idő alatt hozhatnak döntést, más formai korlátokhoz sorolandó. Vitatható, hogy az, ha két, egymást követő parlament egybehangzó döntését kívánja meg az alaptörvény önmaga módosításához, mennyiben tekinthető elkülönült alkotmánymódosító hatalomnak. Egyik oldalról ugyanis ekkor egyfajta temporális hatalommegosztásról van szó, mivel az alkotmányozó hatalom nem kerül a törvényhozáson kívülre. A másik oldalról azonban látnunk kell, hogy – valószínűsíthetően – eltérő összetételű parlamentek hozzák meg az alkotmánymódosítási döntést, tehát a két parlament személyi összetétele nagy eséllyel eltérő lesz.<sup>123</sup> E típuson belül is kialakíthatók csoportok aszerint, hogy az alkotmánymódosítás törvényhozás általi elfogadásakor rögtön

---

<sup>119</sup> Példaként szolgálhat a litván alkotmány, amelynek 148. cikk (3) cikk minimálisan 3 hónapos időtartamot ír elő a parlament két egymást követő döntése között.

<sup>120</sup> A lengyel alkotmány 235. cikke számos, napokban meghatározott határidőt tartalmaz, amelyekben belül az alkotmánymódosításban részt vevő szerveknek meg kell hozni döntésüket.

<sup>121</sup> Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom distinkciójáról már fentebb írtam, így e pontban az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat állítom szembe a törvényhozóival.

<sup>122</sup> Erre szolgál például a francia alaptörvény, mely lehetőséget teremt a köztársasági elnöknek arra, hogy a törvényhozást Kongresszusként hívja össze. (Chronowski – Drinóczi 2007, 105. o.)

<sup>123</sup> Megjegyzendő, hogy pont a két parlament eltérő összetétele jelenti itt az alkotmánymódosítás formai korlátját.



elveszti-e megbízatását és új választásokat írnak ki, amely alapján létrejövő új parlament erősíti meg az előző döntését<sup>124</sup>, vagy – mintegy lehülési időszakot teremtve<sup>125</sup> – a ciklus lejártakor tartanak-e rendes, azaz nem időközi választásokat<sup>126</sup>.

- Bár akár az előző pontba is sorolható lenne, jelentőségére és elterjedtségére tekintettel külön tárgyalom a törvényhozás által meghozott döntés népszavazásra bocsátását, illetve bocsáthatóságát. Jelentős eltérés van abban, hogy ipso iure kötelező-e népszavazásra bocsátani a parlament döntését<sup>127</sup>, vagy csak meghatározott csoport indítványára kötelező-e<sup>128</sup>, illetve a parlament szabad elhatározásától függően kell-e referendumot tartani (fakultatívitás). Általános, hogy amennyiben népszavazást tartottak, annak eredménye a törvényhozásra kötelező (ügydöntő jelleg).
- Szinte kivétel nélkül érvényesül az egyes formai, illetve formai és tartalmi korlátok vegyítése. Az előzőre lehet példa a minősített többségű parlamenti döntés népszavazásra bocsátása<sup>129</sup>, a másodikra pedig az, amikor meghatározott tárgykörökben eszközölt<sup>130</sup> vagy átfogó<sup>131</sup> módosítás esetében az egyszerű módosítás szabályainál szigorúbb előírásokat kell betartani. Ugyancsak gyakori, hogy alternatív eljárási szabályokat állít fel az alaptörvény.<sup>132</sup>

## **6. ELSZAKADÁS A POZITÍV JOGTÓL: AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM ELKÜLÖNÍTÉSÉRE TETT KÍSÉRLETEK**

2010 után egyre gyakrabban merült fel a hazai szakirodalomban is az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problémája. Kezdetben – 2010-ben – a jogirodalmi törekvések még „csak” az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára koncentráltak, majd az új

---

<sup>124</sup> belga alkotmány 195. cikk

<sup>125</sup> A lehülési időszak, illetve az alkotmányozó és törvényhozó hatalom elválasztását egyesítő megoldás ez, amelyet az is jelez, hogy van olyan alkotmány, amely előírja, hogy a ciklus utolsó egynegyedében nem dönthet a parlament az alkotmány módosításáról. Ilyen a norvég alkotmány, amely kimondja, hogy a parlament négyéves megbízatásának első három évében lehet az alkotmánymódosításra irányuló javaslatot benyújtani. (Chronowski – Drinóczi 2007, 235. o.)

<sup>126</sup> finn alkotmány 73. cikk (1) bekezdés

<sup>127</sup> ír alkotmány 46.2

<sup>128</sup> A horvát alkotmány előírásának megfelelően a választópolgárok 10%-ának kezdeményezésére népszavazásra kell bocsátani az alaptörvény parlament által elfogadott módosítását. (Chronowski – Drinóczi 2007, 519. o.)

<sup>129</sup> spanyol alkotmány 168. cikk

<sup>130</sup> máltai alkotmány 66. § (2) bekezdés

<sup>131</sup> osztrák alkotmány 44. cikk (3) bekezdés

<sup>132</sup> Így például a francia alkotmány az alkotmánymódosítást két módon is lehetővé teszi, amit a gyakorlat még egyvel bővített. (Chronowski – Drinóczi 2007, 105. o.) Az észtr alaptörvény szintén három, eltérő alkotmánymódosítási eljárást szabályoz. (Chronowski – Drinóczi 2007, 286. o.)

alkotmány megalkotásának folyamatának megindulását követően – a tudományos érdeklődés az Országgyűléstől elszakadó alkotmányozó hatalom megalapozásáig is elvezetett.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások területén a pécsi egyetem alkotmányjogi tanszékének munkatársai által képviselt álláspont kifejezetten megtermékenyítően hatott a jogirodalomra.<sup>133</sup> Az érvelés fő motívuma az alkotmányozó – azaz új alkotmányt elfogadó – és az alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése. A distinkció lényegi vonása, hogy amíg az alkotmányozó hatalom korlátlan, addig az alkotmánymódosító nagyon is korlátozott: éppen az alkotmány szorítja keretek közé. Azért lehetséges ez, ugyanis amíg az alkotmányozó hatalom maga nem alkotott, hanem alkotó tényező, addig az alkotmánymódosító hatalmat az alaptörvény tételezi. Az alkotmány általi konstituáltság azt jelenti, hogy e hatalom csak az alkotmány keretei között gyakorolható, „az abban rögzített tartalmi és eljárási szabályok betartásával”.<sup>134</sup> Amennyiben az alkotmánymódosító túllépi hatalmát – azaz nem biztosítja a hatályos alaptörvény stabilitását – az alkotmányvédő szerv, az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást vizsgálat alá vonhatja. E vizsgálat szempontja az, hogy az mennyiben felel meg „az alkotmány lényeges magjának”, amely az alaptörvény alapvető értékrendjét jelenti. A modell szerint az AB az alkotmányellenes (sic!) alkotmánymódosítás megsemmisítésére ugyan nem jogosult, de a probléma szignalizálására mindenképpen köteles, sőt a radikálisabb verzió szerint a módosított részek alkalmazásától is tartózkodhat ezen elmélet alapján.<sup>135</sup> Más szerzők, így például Halmai Gábor az alkotmánymódosítás megsemmisítésének lehetősége mellett érvel, ugyancsak olyan értéktartalomra hivatkozva, mint a pécsi szerzőtársak.<sup>136</sup>

Álláspontom szerint a rigorózus különbségtétel az alkotmány módosítása és az alkotmányozás között éppen gyengíti, s nem erősíti az alaptörvény stabilitását. Az elmélet szerint az alkotmányozó maga a szuverén nép, amely nem korlátozható alaptörvénnyel, az mindig hordoz egy „alkotmányozási potenciált”. Az új alkotmánynak tehát nem kell a régire tekintettel létrejönnie: a jogfolytonosság, a legalitás a legitimitáson megtörhet.<sup>137</sup> Hozzuk ezt az elméletet közelebb a gyakorlathoz: megfelelő társadalmi támogatottság nélkül ma sem

---

<sup>133</sup> Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: *Túl az alkotmányon...* in: *Közjogi Szemle* 2010/4 1-12. o.

<sup>134</sup> Chronowski – Drinóczi – Zeller 2. o.

<sup>135</sup> Chronowski – Drinóczi – Zeller 8-9. o.

<sup>136</sup> Halmai Gábor: *Lojalitás és alkotmány*. in: *Élet ÉS Irodalom* LIV évf. 44. szám 2010. november 5. [http://es.hu/2010-11-07\\_lojalitas-es-alkotmany](http://es.hu/2010-11-07_lojalitas-es-alkotmany)

<sup>137</sup> A legalitás-legitimitás viszonyához lásd: Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Budapest, 2004. 167-171. o.

lehet az alkotmányt módosítani, vagy alkotmányozni.<sup>138</sup> Amennyiben pedig a változtatás előírt, magas fokú társadalmi támogatottságot élvez, s – tegyük fel, hogy a módosítás csak extrém hosszú idő alatt lehetséges, vagy a politikai váltógazdálkodásban egymást követő parlamentek általi minősített többség nem áll elő –, akkor egyszerűbb új alaptörvényt alkotni, mivel az nem kell, hogy az előző által meghatározott szabályok alapján jöjjön létre. Az pedig jogilag meghatározhatatlan, hogy melyek azok a helyzetek, amikor ez az alkotmányozási potenciál „előbújik” a népből, s realizálódik. A distinkció hangsúlyozása tehát azáltal gyengíti az alkotmány stabilitását, hogy a hatályos módosítása helyett új jogforrás megszületését generálja.

További nehézséget okoz az, hogy a módosítás nem szükségképpen jelent kevésbé éles változást, mint új alkotmány létrehozása. Kiválóan támasztja alá ezt Arató András véleménye, aki szerint: „Akár egy egymondatos módosítással is létrejöhet új alkotmány, ha az megváltoztatja az alapvető szerkezetet. Például ha azt a mondatot szűrnénk be a jelenlegi magyar alkotmányba bárhová, hogy «Ő királyi fensége Habsburg Ottó minden szava törvény (halála után pedig minden vér szerinti egyenes ági örököséé), és minden magyar közjogi intézmény köteles azokat betartani», akkor az egész alaptörvényt lényegében egy újjal váltanánk fel.”<sup>139</sup> Életszerűbb példát jelent az alkotmány átszámozására tett – bár hamvába holt – kísérlet, amely nyomán az alaptörvény szerkezetének és szövegének változatlanul hagyása – legfeljebb a preambulum módosítása – mellett új formában, praktikusán a 2000. évi I. törvényként került volna a jogrendszer csúcsára. Ez tehát egy módosítás nélküli, vagy nagyon csekély módosítással járó új alkotmányt eredményezett volna, míg az Arató András-féle példa egy tartalmában új, formájában régi alaptörvényt rajzol elénk. Költői a kérdés, hogy melyik jelentene nagyobb horderejű változást...

A valódi határvonalat az alkotmányt változtató – alkotmányozó és alkotmánymódosító – hatalom és a törvényhozás között kell keresnünk. Az Alkotmány stabilitása sokkal inkább várható egy olyan hatalomtól, amelynek nincs készletese arra, hogy a napi politikai harcok érdekében, praktikus alkotmányozásba/alkotmánymódosításba fogjon. Amíg a törvényhozó az, amely alkotmányozó hatalomként meghatározhatja saját – a pécsi iskola logikájában

---

<sup>138</sup> Ez valamennyi nemzeti alkotmányban tükröződik, akár a minősített többségű parlamenti többség, akár az egymást követő parlamentek azonos döntései, akár a népszavazásra bocsátás legyen is a konkrét alkotmánytechnikai megoldás.

<sup>139</sup> Arató András: *Sikerkezdet után részleges kudarc - merre tovább?: posztiszuverén alkotmányozás Magyarországon* in: Fundamentum 3/2009. 22. o. <http://157.181.181.13/dokuk/09-03-01.pdf>

konstituált – hatalmának korlátjait, addig e lehetőségével élni is fog. Hiba tehát, ha két, szétválasztható és szétválasztandó hatalmat egybefoglalunk, vagy, ha ez már megtörtént, az összefonódáson nem változtatunk.

Az Országgyűlés törvényhozó és alkotmányozó hatalmának egybeesésének feloldásán túlmutató problémákat vizsgál Szilágyi Péter „Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai” című tanulmánya.<sup>140</sup> Ebben rámutat arra, hogy az alkotmányozás kérdéskörét extrakonstitucionálisnak tartja, ekképpen annak vizsgálatára az államelmélet, nem pedig a szakjogtudományi jellegű alkotmányjog-tudomány tarthat elsősorban igényt. A cikk középpontjában Carl Schmitt *Verfassungslehre* című műve áll, valamint annak Hermann Heller-i kritikája, amelynek forrása a befejezetlen *Allgemeine Staatslehre* című mű. A tanulmány legnagyobb erénye az schmitti elmélet és az aktuális magyarországi viszonyok – a szerző bevallása szerint pusztán véletlennek betudható – egybeesése. Szilágyi először rámutat az alkotmány Schmitt által használt fogalmaira, valamint az alkotmány és az alkotmánytörvény distinkciójára, amely a német teoretikus decizionista felfogásának következménye, és egyúttal – megítélésünk szerint – a tanulmány legfigyelemreméltóbb része. Az alkotmány és az alkotmánytörvény közti különbség azok anyagi jogforrásának elválasztását is indokolja, valamint a két kategória funkcióbeli eltérését is magában rejt. Az elmélet szerint az alkotmány az alkotmányozó – ideáltipikus esetben a nép, egyébként a monarcha vagy az elit – döntése, amely az alkotmányozó jellegénél fogva csak jogelvek, a politikai berendezkedés fő irányait tartalmazza. A néppel mint alkotmányozó hatalommal jól példázza a szerző az alkotmányozás és az alkotmánytörvény-alkotás közti különbséget: míg az előbbire kétséget kizáróan képes a nép – különösen forradalmi változások idején nemet mondani a fennálló rezsimre – részletes normaalkotásra nem.<sup>141</sup>

Sajnálatos vonása ugyanakkor az alkotmányozásnak, hogy terméke – éppen általánossága miatt – könnyen félremagyarázható, így az alkotmánytörvény alkotó hatalommal kapcsolatos alapvető elvárás, hogy az az alkotmányozó hatalom iránymutatásainak megfelelő alkotmánytörvényt hozzon létre, ellenkező esetben legitimációját veszti. Ennek ellenére a logika mentén belátható az alkotmányozó hatalomnak az alkotmánytörvény-alkotó hatalom fölé rendeltsége. Ezzel kapcsolatban mutat rá Szilágyi arra, hogy az írott alkotmányokba –

---

<sup>140</sup> Szilágyi Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. in: Drinóczi Tímea – Jakab András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. 93-136. o.

<sup>141</sup> Szilágyi 2013. 105. o.

azaz a schmitti terminológia szerinti alkotmány-törvényekbe – számos olyan rendelkezés került-kerül, amely nem szükségképpen „alkotmányba való”. Ezt a weimari köztársaság alkotmányának elemzésével támasztotta alá Schmitt nyomán, és a jelenséget pedig azzal indokolta, hogy az alaptörvény-alkotó ily módon kíván kőbe vésni bizonyos, általa fontosnak vagy előnyösnek vélt szabályokat. Ebből következően lehetőség van arra, hogy súlyuk szerint megkülönböztessük az alkotmánytörvénybe foglalt szabályokat, így beszéljünk szükségszerű vagy lényegi és ezeken kívül eső regulákról. Ha pedig ez így van, akkor az úgynevezett alkotmányváltozásokra is alapvető hatást gyakorol.

Itt a mű újabb, kifejezetten aktuálisnak nevezhető részéhez érkeztünk. A német gondolkodó ugyanis három, egymástól jól elkülöníthető kategóriába sorolta az alkotmányváltozásokat, úgy, hogy a distinkció gyakorlati jelentőségre is szert tesz. Az első eset az alkotmány-megsemmisítés, amely tulajdonképpen az alkotmányozó hatalom megsemmisítését is jelenti. Erre szolgál példaként a francia forradalom, amely a korábbi alkotmányt megalkotó monarchát elsöpörve – majd fizikailag is megsemmisítve – adott (új) alkotmánytörvényt az országnak. A következő kategória az alkotmány(törvény)váltás. Ez több a harmadik típusnak nevezett alkotmány(törvény)-módosításnál, de kevesebb az alkotmány-megsemmisítésnél, ugyanis az alkotmánytörvény lecserélésével jár, de az alkotmányozó hatalom változatlan marad. Francia példánál maradva az életképtelen negyedik köztársaságot meghaladására volt szükség, így a francia nép népszavazás útján létrehozta az 1958-as alkotmányt, amely jelentősége a kormányformaváltásban érhető tetten. A de Gaulle-i alkotmány példája azt is jól mutatja, hogy az alkotmány(törvény)-váltás esetén az alkotmány módosítására vonatkozó szabályok betartása nem kérhető számon.

A legaktuálisabb az alkotmánymódosító hatalom kötöttségének kérdése, különösen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat az Alaptörvény erre reagáló negyedik módosítása tükrében. Az alkotmánymódosító hatalom Schmitt szerint politikailag kötött: az alkotmánytörvény lényegi elemeit az alkotmánymódosító hatalom nem érintheti. Itt visszatérünk az alkotmánytörvények kettős tartalmához, amelyet – „alkotmányjogiasabb” megközelítésben – örökkévalósági klauzulaként ismerhetünk, és amely közel áll a Magyarországon elsősorban Varga Zs. András művei alapján ismertté vált magalkotmány koncepciójához is. Ezen összefüggésre hivatkozik Fröhlich Johanna is, amikor örökkévalósági klauzulákra – amelyeket kiválóan rendszerezett – alkotmányellenes alkotmánymódosítás alapjaiként tekint – egyébként a schmitti elgondolástól függetlenül jut ezen következtetésre. Hangsúlyozza egyúttal, hogy

ezzel az alkotmány homogenitása, zárt jellege ellentmond, valamint hogy ez súlyosan sérti a parlamenti szuverenitást.<sup>142</sup> Megjegyzendő, hogy itt csak akkor beszélhetünk a parlamenti szuverenitás korlátozásáról, ha a parlament az alkotmányozó (alkotmánytörvény-alkotó) hatalom. Valójában tehát – a Fröhlichnél szét nem váló – alkotmányozó és alkotmánytörvény-alkotó hatalom temporális időbeli kötöttségéről van szó. Ez önmagában ellentmond az alkotmányozó hatalom változási lehetőségének, nem magyarázza azt, hogy miért ne térhetne el az alkotmányozó a korábbi álláspontjától. Természetesen Schmitt elmélete is csak az alkotmánytörvény lényegi tartalmának módosításától véd, az alkotmány változásának lehetőségét fenntartja. A hangsúlyos eltérés azonban az, hogy az alkotmány lényegi elemeinek megváltoztatására csak forradalmi helyzet adhat okot, így ez a feltétel jelentősen szűkíti a lényegi részek-örökkévalósági klauzulák módosításának lehetőségét. Varga Zs. András a mag-alkotmány védelmében írja, hogy annak szükségességét támasztja alá az, hogy a mag-alkotmány akár megváltoztathatatlanságot is évezhetne, míg az alkotmány többi – sarkalatos törvényi szintű – összetevője az átlagosnál szigorúbb módon, de módosíthatók maradhatnának.<sup>143</sup>

Visszatérve Szilágyihoz, az alkotmányozó, alkotmánytörvény-alkotó és azt módosító hatalom mellett a törvényhozó hatalmat is megkülönbözteti. Ott ugyanis, ahol e kettő egybeesik, „valójában nem a nép az alkotmányozó hatalom, hanem a népszuverenitás frázisával leplezett elitista alkotmányozással állunk szemben” – vélekedik a szerző Carl Schmitt nyomán.<sup>144</sup> Ehhez hasonló eredményre jut Csink Lóránt is, aki szerint az Országgyűlés gyakorlata redukcionista irányba mozdult el<sup>145</sup>, vagy másképpen kifejezve, a törvényhozó hatalom nem képes ellenállni az Alaptörvény-módosítás csábításának, amellyel praktikusán kívánja megelőzni vagy orvosolni a törvényhozás termékeinek Alaptörvény-ellenesnek nyilvánítását és esetleges megsemmisítését.

## 7. EGY LEHETSÉGES MEGOLDÁS VÁZLATA

---

<sup>142</sup> Szilágyi 2013. 35-36. o.

<sup>143</sup> Varga Zs. András: *A mag-alkotmány védelmében*. in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. 153. o.

<sup>144</sup> Szilágyi 2013. 106. o.

<sup>145</sup> Csink Lóránt: *Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak?* in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. 61-70. o.

A külföldi példákon keresztül látható volt, hogy az alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás folyamatában a parlamentek mindig központi szerepet töltenek be, úgy is fogalmazhatunk, hogy megkerülhetetlen, szükségképpen szervek e tekintetben. Alkotmánymódosító hatalomból tehát az Országgyűlést részeltetni kell, de nem kell kizárólag hozzá telepíteni. Erre két megoldás kínálkozik: az egyik a parlament felduzzasztása alkotmányozó nemzetgyűléssé, amely közel sem problémamentes: ha a képviseleti elvet megőrizzük, akkor az alkotmányozó nemzetgyűlés nem lesz más, mint egy nagy parlament. Amennyiben azonban kamarák, társadalmi szervek – egyházak –, netán a kisebbségek képviselőivel egészítjük ki az Országgyűlést, az így létrejövő nemzetgyűlés legitimációs nehézségekkel kell, hogy szembenézzen: miért pont azokat a szervezeteket hívták meg alkotmányozni, azok milyen súllyal vesznek részt a folyamatban stb.

Az alkotmánytörvény-alkotó hatalom országgyűlési monopóliumának megtörésére a másik lehetőség a közvetlen néprészvétel biztosítása. Ennek több változata is ismert, amely a kezdeményezéstől a megerősítésig valamennyi fázist felöleli, véleményem szerint azonban a leghelyesebb ezek közül az Országgyűlés által már elfogadott alkotmány kötelező megerősítő – ügydöntő – népszavazásra bocsátása. Emellett szól ugyanis, hogy a választópolgárok kisebb-nagyobb közössége az alkotmányozás területén nem tudna a parlament „fejére nőni” folyamatos népszavazás-kezdeményezéssel, sőt az Országgyűlés által – nagy kétharmados többséggel – nem támogatott alkotmánymódosítás nem kerülhetne a választópolgárok elé. Ez a metódus a szakszerű előkészítést is biztosítaná, s a parlamenti viták a választópolgárok ismeretét is bővítenék az adott módosítás indokai, hatásai tekintetében.

Az alkotmánymódosítások alapvető kritériuma – amely a magyar közjogban a kétharmados szabályban ölt testet – annak biztosítása, hogy az aktuálisan regnáló kormányzat önkéntesen ne hajthassa azt végre. Ez a korlát azonban csak addig működőképes, amíg a kormány nem éri el a nagykétharmados – állandó – támogatottságot, tehát azt, hogy ilyen szavazatarány járuljon valamennyi parlamenti döntéshez. A parlamenten belüli szavazati arányt ugyanakkor nem lehet korlátlanul emelni, külföldi példák alapján is a négyötödös többségnél húzhatjuk meg azt a határt, amely fölött a jövőbeli alkotmánymódosítás már csaknem kizárttá válik. A konszenzuskényszer ugyanakkor fokozható a megerősítő referendum által, mivel kiemeli a döntést a parlamentből, s az ottani kompromisszum megerősítését kívánja a lehető legszélesebb körtől is, a választópolgárok közösségétől.

A kötelező ügyszavazásra bocsátás olyan, a magyar közjog számára nem ismeretlen<sup>146</sup>, megoldást kínál az alkotmány stabilitásáról való gondoskodásra, amely egyfelől a lehető legnagyobb néprészvételt, s ezáltal az elérhető legnagyobb legitimációt képes biztosítani, másfelől pedig ésszerű időn belül végrehajtható, de nem elkapkodott alkotmánymódosítás lehetőségével kecsegtet.

---

<sup>146</sup> A régi népszavazási törvény, az 1989. évi XVII. tv. 7. §-ában szerepelt, hogy az Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazással kell dönteni. Az e szakaszhoz kapcsolódó indokolás szerint csupán az új alkotmányra vonatkozott a kötelező ügyszavazás, a módosítások megerősítéséről az Országgyűlés szabadon dönthetett. A törvényhozó ugyanakkor meghagyta annak a lehetőségét, hogy „az alkotmány egész rendszere szempontjából meghatározó alapintézményi módosításokat illetően a megerősítő népszavazást az alkotmány is előírhatja. Eltekintve tehát attól – a jogforrási hierarchiát semmibe vevő – nézettől, hogy egy törvény biztosít lehetőséget az alkotmány tartalmának meghatározására (sic!), láthatjuk, hogy a kötelező megerősítő népszavazás jogrendszerünk része volt. Méltatlan, de előre látható sors várt e normára: minthogy az alkotmány hasonló szabályt nem tartalmazott, a lex superior derogat legi priori elv alapján – és természetesen új alkotmány híján – holt maradt valamennyi betűje, s a jelenleg hatályos népszavazási törvény pedig formálisan is kiiktatta a jogrendszerből.



## V. FELHASZNÁLT FORRÁSOK

### 1. JOGFORRÁSOK

Alaptörvény

Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései

1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1989. évi XXXII. tv. az Alkotmánybíróságról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

1001/2012. (II. 27.) AB Tü határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről

1003/2012. (III. 9.) AB Tü. határozat az Alkotmánybíróság Szervezeti és Működési Szabályzatáról

45/2012. (XII. 29.) AB határozat

II/648/2013. AB határozat

West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937)

a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016 számú véleménye Magyarország új alkotmányáról  
20. o. forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e)  
(letöltés ideje: 2013. május 15.)

a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)009 számú véleménye az Alkotmánybíróságról szóló  
2011. évi CLI. törvényről

Áder János köztársasági elnök 2013. március 13-i elnöki nyilatkozata  
[http://www.keh.hu/elnoki\\_nyilatkozatok/1727-Elnoki\\_nyilatkozat\\_az\\_Alaptorveny\\_negyedik\\_modositasarol](http://www.keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/1727-Elnoki_nyilatkozat_az_Alaptorveny_negyedik_modositasarol) (letöltés ideje: 2013. május 24.)

Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete által az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság számára készített javaslat <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf> (letöltés ideje: 2013. május 20.)

### 2. IRODALOM

Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest 1998.

Arató András: *Sikeret után részleges kudarc - merre tovább? : posztiszuverén alkotmányozás Magyarországon* in: *Fundamentum* 3/2009.

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* in: *Közjogi Szemle* 3/2011.

- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: *Túl az alkotmányon...* in: *Közjogi Szemle* 2010/4
- Alfred Haines Cope–Fred Krinsky: *Introduction*. in: Alfred Haines Cope – Fred Krinsky (eds.): *Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court*. Boston, 1952.
- Carl Brent Swisher: *The Supreme Court in Transition*. in: Alfred Haines Cope – Fred Krinsky (eds.): *Franklin D. Roosevelt and the Supreme Court*. Boston, 1952.
- Barry Cushman: *Rethinking New Deal Court: The Structure of a Constitutional Revolution*. Oxford University Press, New York, 1998.
- Csink Lóránt: *Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak?* in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013.
- Domány András: *Még az Alkotmány szövege sem biztos?* in: *Élet és Irodalom* LIV. évfolyam 24.
- Halmai Gábor: *Lojalitás és alkotmány*. in: *Élet és Irodalom* LIV évf. 44. szám
- Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2007.
- Kilényi Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz*. in: *Közjogi Szemle* 4/2010.
- Kövári Orsolya – Kukorelli István: *Váltóállítók között. Kövári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal*. Osiris, Budapest, 2012.
- Nézőpont Intézet: *Sólyom furcsa vétője. Alkotmánybíró-választás az EU-ban*. forrás: <http://nezopointintezet.hu/files/2010/06/S%C3%B3lyom-L%C3%A1szl%C3%B3-furcsa-v%C3%A9t%C3%B3ja.2010-06-22.pdf> (letöltés ideje: 2013. május 12.)
- Thomas Paine: *Az ember jogai*. (ford.: Pap Mária) Osiris – Readers International, Budapest, 1995.
- Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris, Budapest, 2011.
- Sólyom László: *A hatalommegosztás vége*. forrás: *Népszabadság Online* 2013. március 11. [http://nol.hu/archivum/20130311-a\\_hatalommegosztas\\_vege](http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege) (letöltés ideje: 2013. május 24.)
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Budapest, 2004.
- Szilágyi Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. in: Drinóczi Tímea – Jakab András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013.
- Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben*. in: *Közjogi Szemle* 2/2011.
- Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
- Varga Zs. András: *A mag-alkotmány védelmében*. in: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013.