

# AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLATA

TÖRÖK-MAGYAR PÁRHUZAMOK

Az Alkotmány és az Alaptörvény számos módosítása következtében az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának kérdése hazánkban is előtérbe került az elmúlt években. Az alkotmány rendelkezéseinek változása kihatással lehet az alapvető jogokra, a hatalomgyakorlás módjára, az állam felépítésére és hasonló, az ország működése szempontjából nagy horderejű ügyekre. Az alaptörvény módosítása tehát kiemelten fontos kérdés. Az alkotmánymódosítás kivételes jellegét mutatják a törvényhozástól rendszerint eltérő következmények. Magyarországon az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az előírás a módosítás elfogadásához, míg más országokban időbeli megkötéseket vagy többlépcsős döntéshozatalt is alkalmaznak. Az alkotmány módosítása kapcsán probléma leginkább akkor merülhet fel, ha a módosítás túl nehéz, vagy ha túl gyakori, és emiatt az alkotmány szövege folytonosan változik, nincs stabil alkotmányos szerkezet. A módosítással szemben minőségi kifogás is megfogalmazódhat, amiért az nem illeszkedik az alkotmány egységes rendszerébe, illetve értelmezéssel feloldhatatlan ellentétben áll a többi rendelkezéssel.

Ezek a nehézségek Magyarországon is előtérbe kerültek a közelmúltban elfogadott nagyszámú és tartalmában is jelentős alkotmánymódosítás miatt. Első ütemben 2010–2011-ben az Alkotmányt több mint tízszer módosította az Országgyűlés, majd a 2011. áprilisában elfogadott Alaptörvény módosításai is hamar napirendre kerültek. Ma már ott tartunk, hogy két év alatt ötször változott az Alaptörvény szövege.

Jelen írás arra vállalkozik, hogy a török és a magyar alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát bemutassa és értékeli. De mi indokolhatja a török és a magyar alkotmánybíróság gyakorlatának összehasonlítását?

Bár a két állam története, alkotmányos kultúrája és alapszerkezete eltérő, mind a két országban hasonló, alkotmányjogi jelentőségű fordulat követke-

zett be. A parlamentben az alkotmány módosításához elegendő többséggel<sup>1</sup> rendelkező kormányzó pártok hozzáfogtak az alkotmány számos rendelkezését érintő, tartalmilag jelentős megváltoztatásához. Törökországban a mérsékelt iszlamista Igazság és Fejlődés Pártja, az AKP 2007-ben és 2011-ben is fölényesen nyerte a választást a hagyományos nacionalista-kemalista irányzatot megtestesítő Köztársasági Néppárt, a CHP előtt. Az AKP azért célozta meg

A PARLAMENTBEN AZ ALKOTMÁNY MÓDOSÍTÁSÁHOZ ELEGENDŐ TÖBBSÉGGEL RENDELKEZŐ KORMÁNYZÓ PÁRTOK HOZZÁFOGTAK AZ ALKOTMÁNY SZÁMOS RENDELKEZÉSÉT ÉRINTŐ, TARTALMILAG JELENTŐS MEGVÁLTOZTATÁSÁHOZ

az 1982-es alkotmány lényeges módosítását, mert szemben állt annak kemali alapjaival. A jelenlegi török alkotmány az 1924-ben elfogadott alaptörvénynek az 1982-es katonai puccsot követően, a hadsereg befolyásával átalakított változata, hasonlóan az 1961-es alkotmányhoz. A szekuláris és nemzeti alapokra építő '82-es alkotmányt és az azt védő

alkotmánybíróságot a régi rend megtestesítőjeként tartja számon a kormányzó párt. Jelzi ezt az, hogy előző ciklusukban, 2010. szeptemberében népszavazással megerősített alkotmánymódosító csomagot fogadtak el. Számos előremutató változtatás (például: nem katonai jellegű ügyekben a hadsereg tagjai felett csak polgári bíróságok ítélezhetnek) mellett olyan módosításokat is véghezvittek, amelyek eredményeként szinte lehetetlenné vált az alkotmánnyal ellentétben politizáló pártok feloszlata, valamint megváltozott a török alkotmánybírósági tagok kinevezési rendje, és felemelkedett a testület létszáma. Az új szabályozás szerinti alkotmánybíróság már nem a legkiválóbb jogászokból álló alkotmányértelmező testület, hanem részben a köztársasági elnök által delegált, civil tagokat is magában foglaló intézmény. 2012. májusában pedig megkezdte munkáját a török parlament különbizottsága, hogy kidolgozza Törökország új alkotmányát.

Ahogy Törökországban, úgy hazánkban is egy rendszerváltó igénnyel lépett fel 2010-ben a választások után a győztes párt. A magyar kormány is megváltoztatta az alkotmánybírák jelölési rendszerét, és felduzzasztotta a testület létszámát. Az alkotmány-

módosítások csakúgy, mint az új alkotmány elfogadása, az előző rendszer alapjait kérdőjelezték meg, és a fennálló alkotmányos struktúra védelmezőjeként számon tartott alkotmánybíróságok függetlenségét és hatásköreit is érintették. Ezek az időben és tartalmukban párhuzamos alkotmánymódosítások mindkét államban hamar az alkotmánybíróságok elé kerültek.

A szövegben nyitásként egy fogalmi tisztázást ajánlok, amelynek segítségével értelmezhető az alkotmánybírói gyakorlat. Bemutatom a főbb elméleti modelleket, de a felülvizsgálat lehetséges mércéi és azok alkalmazása nem képezik a részletes vizsgálódás tárgyát. Ezt követően összefoglalom számos különböző megoldást alkalmazó ország gyakorlatának főbb sajátosságait. Az elméleti és összehasonlító gyakorlati rész adta fogalmi keretet használva elemzem és vetem össze a török és a magyar alkotmánybírói határozatait. A két ország alkotmányjogi szabályozásának és joggyakorlatának összehasonlítása olyan következtetések levonását is lehetővé teszi, melyek túlmutatnak a vizsgált országok egyedi körülményein.

## FOGALOMTISZTÁZÁS

Először azt a kérdést kell feltenni, hogy igazolható-e az alkotmánymódosítások bírói kontrollja. Az igazolás egyik fontos érve, hogy az alkotmánymódosító hatalom nem azonos az alkotmányozó hatalommal.<sup>2</sup> A kettő nem egy és ugyanaz, mert az alkotmánymódosításnak olyan korlátai vannak, amelyek betartásának ellenőrzése az ún. erős alkotmánybíráskodást megvalósító országokban az alkotmánybírói feladata lehet, hasonlóan az egyéb jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatához.

Az alkotmányozó hatalom kifejezés Emmanuel Sieyestől származik, aki a 18. század végén élesen megkülönböztette az alkotmányozó hatalmat és a belőle származó hatalmakat. A *pouvoir constituant* gyakorlását rendkívüli képviselők felhatalmazásával tartotta ideálisnak, akik megalkotják az alkotmányt a rendes nemzetgyűlésnek, a parlamentnek.<sup>3</sup> Az alkotmányozó hatalom egy új rendet konstituál, függetlenül a korábbi berendezkedéstől. Az előző alkotmány eljárási szabályai nem kötik, annak betartása nem feltétele egy új, legitim alkotmány létrehozásának. „[E]gy alkotmány csak saját módosításának feltételeit jelölheti ki, de egy új alkotmány létrehozásának módjáról nem rendelkezhet.”<sup>4</sup>

Az alkotmányozó hatalom létrehozza az alkotmányt, és ezzel megalkotja a többi, belőle származó hatalmat. Ezek az alkotmányhoz kötött, konstituált hatalmak (*pouvoirs constitués*) például a törvényhozás vagy az alkotmánybírói hatalom.<sup>5</sup>

További distinkció tehető a *pouvoir constituant originaire* és a *pouvoir constituant dérivé/institué* között. Az előbbi az eredeti alkotmányozó hatalom, ami lényegében megfeleltethető a Sieyès által meghatározott alkotmányozó hatalomnak, míg utóbbi a meglévő alkotmányt módosító hatalom. A megkülönböztetés a 20. század első felére tehető, Carré de Malberg használta először a kifejezéseket.<sup>6</sup> A *pouvoir constituant originaire* olyan hatalom, ami minden alkotmányos felhatalmazáson kívül létezik, azért, hogy létrehozzon egy alkotmányt.<sup>7</sup> Egy originális alkotmányos rendszer kialakítása viszont nem az előző alkotmány módosítási szabályai szerint történik. Tehát az alkotmányozó hatalmat nem köti az előző berendezkedés és az előző alkotmány eljárási szabálya, de ez nem jelenti azt, hogy nincsenek korlátai. Mivel új politikai rendet alakítanak ki, ezért mindenféle közhatalom-gyakorlás alkotmányos igazolást kíván. Az alkotmány azáltal, hogy meghatározza a főhatalom gyakorlásának formáját és tartalmát, ezzel véget vet az előző politikai rendszernek, és felváltja azt egy demokratikus berendezkedéssel. Az autoriter *status quo*-val való radikális szakítás ugyanis csak a demokratikus egyenlőség és az egyéni szabadságok alapján mehet végbe. Az alkotmány a szuverenitás olyan új formáját hozza létre, amelyet a kezdetektől korlátoznak az egyén jogai.<sup>8</sup> Az eredeti alkotmányozó hatalom tehát nem abszolút. Azért nem lehet korlátlan, mert ha nem lenne tekintettel az egyén jogaira és a hatalommegosztás elvére, akkor maga is épp olyan illegitimé válna, mint az a rendszer, amit el akar törölni.

A *pouvoir constituant dérivé/institué* viszont egy alkotmány alapján létezik. Adott esetben az alkotmány átvizsgálása, javítása céljával hozták létre. A származékos alkotmányozó hatalom tulajdonképpen sokkal inkább alkotmánymódosító hatalomként fogható fel, hiszen ez a hatalom feltételez egy legitim és érvényes alkotmányt, ellentétben az eredeti alkotmányozó hatalommal.<sup>9</sup> A *pouvoir constituant dérivé* is konstituált hatalom, azonban ez a különbségtétel kiemeli az alkotmánymódosító hatalom specialitását a többi konstituált hatalomhoz képest. Kifejezi, hogy az alkotmány módosításával lényeges változtatás történhet az alkotmányos berendezkedésben, ami miatt

különösen fontos, hogyan gyakorolható a módosító hatalom.

Az alkotmánymódosító hatalom az előbbieken felvázolt elméleti keretben nem azonosítható az alkotmányozó hatalommal, nem annak a megnyilvánulása, mivel a módosítás csak olyan változtatás lehet, amely megőrzi az alkotmány egészének önazonosságát.<sup>10</sup> Az alkotmánymódosító hatalom konstituált, kizárólag az alkotmányba foglalt eljárási szabályoknak megfelelően, az alkotmányban lefektetett berendezkedés, alapelvek és emberi jogok tiszteletben tartásával gyakorolható. Ha elfogadjuk, hogy a módosítás csak az alkotmány felhatalmazása és korlátai között történhet, akkor elméletileg igazolható lehet az alkotmánymódosító hatalom intézményesített ellenőrzése. Az alkotmánybíróság felülvizsgálhatja az alkotmány módosításait, ahogy teszi azt a törvényhozó hatalom által hozott jogszabályok esetén, mivel a törvényhozó hatalom is származtatott hatalom, ami kizárólag az alkotmány által megszabott kereteken belül gyakorolható.

#### ELMÉLET A GYAKORLATBAN

Jóllehet elméleti síkon igazolható lehet az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata, az alkotmánybíráskodást ellátó bíróságok egy része visszautasítja a vizsgálatot. Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálhatóságának kérdésében számos eltérő megközelítés érvényesül a világ különböző pontjain. Ha megpróbálunk valamilyen rendszerezést elvégezni, akkor ezeket két nagy halmazra lehet bontani. Az egyik csoport az, ahol az alkotmányban kifejezett felhatalmazás található a módosítások bírói kontrolljára, míg a másikba azok az országok tartoznak, ahol erre nincs explicit utalás. Mindkét csoportban jelen vannak az olyan államok, amelyek alkotmánya egyes rendelkezéseit megváltoztathatatlanak mond ki, tehát *ún. örökkévalósági klauzulákat*<sup>11</sup> tartalmaz. Ezek a klauzulák kifejezett, tartalmi korlátot jelentenek az alkotmánymódosító hatalom gyakorlásának. A nemzeti alkotmánybíróságok eljárását az előbb említett tényezők nyilvánvalóan nagyban befolyásolják.

A legkritikább, de legtisztább helyzet, ha létezik kifejezett tartalmi hatáskör az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata. Például a Dél-Afrikai Köztársaság 1993-as ideiglenes alkotmánya nem csak hogy megengedte az alkotmánymódosítások felülvizsgálata, de az új alkotmány érvényességi kellékeként jelölte meg az alkotmánybírói kontrollt. A

demokratikus átalakulást lezáró 1996-os alkotmány – elődje szellemében – saját módosításai alkotmányossági kontrolljára az alkotmánybírókat ruházta fel.<sup>12</sup>

Románia is azon országok közé tartozik, ahol a bíróság kifejezett hatáskörrel rendelkezik az alkotmány módosításainak vizsgálatára. A román alkotmány 146. cikk a) pontja alapozza meg az alkotmánymódosítások felülvizsgálata. A román alkotmánybírók *ex officio* jár el az alkotmánymódosító javaslat esetén. Azonban a módosítások alkotmányosságának vizsgálata csak előzetes normakontroll lehet. 2003. április 16-i döntésében (No. 148) a testület jelezte, hogy a módosító javaslat bizonyos rendelkezései alkotmányellenesek, amiért túllépi az alkotmánymódosítások 148. cikkbe foglalt korlátját.<sup>13</sup> Később a parlament az alkotmánybírók kifogásait figyelembe véve változtatott a módosító javaslaton, így az az alkotmánybírók határozatának megfelelően került elfogadásra.<sup>14</sup>

Ha az alkotmány szövege hallgat módosításának bírói kontrolljáról, akkor a bíróságok többnyire hatáskör hiányában elutasítják a tartalmi felülvizsgálata. A formai (eljárási) vizsgálat ezzel szemben elterjedt, kevésbé vitatott terület, ezért a felhozott példák nem erre fókuszálnak majd. Amennyiben viszont az alkotmány örökkévalósági klauzulát tartalmaz, az alkotmányossági vizsgálat a megváltoztathatatlan rendelkezések védelmére hivatkozással bevett gyakorlatnak számít.

Előfordul azonban olyan is, amikor kifejezett hatáskör és „örökkévalósági klauzula” hiányában is érdemi vizsgálat történik. Erre az eshetőségre Ausztria és főként India a szemléletes példa. Mindezek alapján a továbbiakban a vonatkozó német, az osztrák, majd az indiai gyakorlatot tekintem át, majd röviden kitérek Franciaországra és az Egyesült Államokra.

A német alkotmány tartalmaz örökkévalósági klauzulát. A szövetségi alkotmánybírók ugyan nem rendelkeznek kifejezett felhatalmazással az alkotmánymódosítások felülvizsgálata, azonban kezdettől fogva kinyilvánította hatáskörét a felülvizsgálatra, azért, hogy a megváltoztathatatlan rendelkezéseket valóban ne érintse egyetlen módosítás sem. Az 1970. december 15-i határozatban vizsgált alkotmánymódosítás a lehallgatások hatókörét kívánta tágítani a nemzetbiztonság érdekében. A testület végül nem semmisítette meg a módosítást, mert 4:4 arányú döntés született, de a hatáskör létét ez a döntés implicit módon elismerte. A bírák egyik fele a 79. cikk (3) be-

kezdésével összeférőnek minősítette a módosítást, mert az az alapelveket védi, míg a bírák másik fele szerint a 79. cikk tiltja az 1–20. cikkekre foglalt alapelvek korlátozását.<sup>15</sup>

Az osztrák alkotmány 44. cikke megkülönböztet részleges és teljes alkotmánymódosítást. Az előbbi elfogadásához az összes képviselő többségének jelen kell lennie és a jelenlévők kétharmadának szavazatával módosítható az alkotmány. A totális alkotmányrevízió érvényességéhez népszavazás szükséges. A *Länder Citizenship* (1952) ügyben az alkotmánybíróság kimondta, hogy nincsen hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmának felülvizsgálatára, mivel az ilyen vizsgálat standardjáról az alkotmány nem rendelkezik, vizsgálja viszont az eljárási szabályoknak való megfelelést. Ebben a határozatban a testület értelmezte a totális alkotmányrevízió fogalmát. A bíróság szerint ilyennek minősül az olyan módosítás, amely a szövetségi alkotmány legfőbb elveit, a demokrácia, jogállamiság és a föderalizmus elveit érinti. Egy másik döntésében, 1988-ban, a bíróság megsemmisítette a taxiengedélyekre vonatkozó alkotmánymódosítást, mivel azt totális alkotmányrevízióként értelmezte. A megsemmisítés alapja így az volt, hogy nem megfelelő eljárásban fogadták el, tehát nem referendummal. A 2001. március 10-i határozatban az alkotmánybíróság eljárási hibára hivatkozva semmisített meg egy módosítást. A módosítás a tartományoknak meghatározott ügyekben alkotott jogszabályait kivette az alkotmány hatálya alól. Az alkotmánybíróság szerint ebben az esetben a jogrendszernek e meghatározott része tekintetében az alkotmány meg lett volna fosztva a normatív erejétől, ami pedig sérti az alkotmány alapvető elvét képező jogállamiság elvét.<sup>16</sup> Az osztrák alkotmánybíróság tehát tartalmi elemzést végez annak eldöntésére, hogy melyik fajta alkotmánymódosításról van szó. Ha totális revízióknak ítéli a parlament által elfogadott alkotmánymódosítást, akkor eljárási hiba miatt semmisíti meg azt. Azonban látható, hogy a testület 2001-es döntésében nem állt meg annak kimondásánál, hogy a módosítás érinti a jogállamiságot – ezért arról népszavazással kell döntenie –, hanem továbbment, és azzal egyenesen ellentétesnek nyilvánította. A tartalmi értékelés tehát nem maradt el, jöllehet az erre vonatkozó hatáskört az alkotmánybíróság már első precedensében visszautasította.

India alaptörvénye nem tartalmaz sem örökkévalósági klauzulát, sem explicit felhatalmazást az al-

kotmánymódosítások bírói kontrolljára. A Legfelső Bíróság az '50-es években és a '60-as évek elején csak formai szempontból vizsgálta felül a módosításokat, azonban Indira Gandhi 1966-tól egyre gyakrabban módosította az alkotmányt, hogy politikai akaratát véghezvigye. A bíróság az 1967-es *Golak Nath kontra State Pubjab* ügyben deklarálta, hogy egy eljárási szempontból megfelelő alkotmánymódosítás sem sérthet alkotmányos jogokat. Majd az 1973-as *Kesavananda-ügyben* a bíróság felhagyott korábbi gyakorlatával, elismerte a parlament jogát az alapvető jogokat érintő alkotmánymódosításokhoz, de ezzel párhuzamosan továbbra is fenntartotta hatáskörét a módosítások felülvizsgálatára. Az alkotmány alapstruktúrájának (*basic structure*) sérthetlensége a mérce, ami a felülvizsgálat alapjául szolgál. Az 1976-os 42. alkotmánymódosítás megtiltotta a bíróságoknak a módosítások megkérdőjelezését. A Legfelső Bíróság azonban ezt az alkotmánymódosítást megsemmisítette a *Minerva Mills Ltd. kontra Union of India* ügyben, arra hivatkozással, hogy az az alkotmány identitását rombolja. A bíróság tehát eredményesen lépett fel az alapstruktúra és így az alkotmány védelmében.<sup>17</sup>

Az alkotmány hallgat módosításának bírói kontrolljáról, és az Alkotmánytanács hatáskör hiányában elutasítja az érdemi felülvizsgálatot Franciaországban. A tanács 1962. november 6-i döntésében kimondta hatásköre hiányát, mert az alkotmány csak a jogszabályok alkotmányossági kontrolljára ad felhatalmazást, az alkotmánymódosításokra nem. 2003. március 26-i határozatában a testület addigi gyakorlatát megerősítve deklarálta, hogy az alkotmánymódosítások nem képezhetik más szervek vizsgálatának tárgyát, mivel maguk is az alkotmány által jöttek létre.<sup>18</sup>

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya a jogszabályok bírói kontrolljára vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket, így az alkotmánybíráskodási hatáskört is a bírói gyakorlat alapozta meg a híres *Marbury v. Madison* (1803) döntéssel. Az alkotmány formálisan nem módosítható, az eredeti szöveghez kiegészítések fűzhetők. Így nem meglepő, hogy az alkotmány módosításának bírói felülvizsgálatáról sincs rendelkezés. Különös jelentősége van az alkotmánymódosításról szóló V. cikk azon kitételének, amely szerint az államok egyenlő szenátusi képviselétéről szóló szakaszt nem lehet megváltoztatni. A Legfelső Bíróság a klauzula tekintetében kezdetben hajlott

a kiegészítések felülvizsgálatára, de az 1939-es *Coleman v. Miller* ügyben<sup>19</sup> politikai kérdésnek (*political question*) nyilvánította az alkotmánymódosítások érvényességének vizsgálatát. Kimondta, hogy az alkotmánykiegészítési eljárás feletti kontroll kizárólag a Kongresszus kezében van, az nem lehet bírói ellenőrzés tárgya.<sup>20</sup> A kérdés ugyanakkor napjainkban is szakirodalmi viták tárgya.

## ÉRTELMEZÉSI MÓDSZEREK A FELÜLVIZSGÁLATI HATÁSKÖR MEGLÉTÉNEK VIZSGÁLATÁHOZ

Az előbbi példák szemléletesen mutatják, hogy az alkotmánymódosítás felülvizsgálata értelmezési kérdés. Amíg az alkotmány szövege kifejezetten nem tiltja a felülvizsgálatot, addig a bíróság értelmezésén múlik a hatáskör megállapítása. Azonban a bíróságok értelmezése nem parttalan, annak az alkotmánybíráskodásban elfogadott értelmezési módszerek szabnak határ. Felmerül a kérdés, hogy milyen olvasatok alkalmazása lehet igazolható.

A segédinformációk, kiegészítő tételek közül vannak olyanok, amelyek használatát senki sem kifogásolja. Ilyen például a nyelvtani szabályok vagy a logika alkalmazása, hiszen aki ezektől akarna eltérni, az nem másképp vélekedik, hanem helytelenül. Ehhez a csoporthoz sorolhatóak még a jogértelmezés azon szabályai, amelyekkel mindenki egyetért. Megállapítható, hogy problémamentesen felhasználható bármilyen olyan információ, melyre vonatkozóan teljes az egyetértés. A nyelvtani, logikai stb. értelmezési módszerek használatával a bíróság az alkotmányszöveg szoros olvasatától nem tér el. Ha azonban a szoros szövegolvasat alapján nem lehet megoldani a vitás ügyet, akkor előfordulhat, hogy többféle olvasata lehet elfogadható az adott rendelkezésnek. Ilyen esetekben juthat szerephez a történeti értelmezés, amely kitünteti az alkotmányozó akaratát és az alkotmányos szokásokat.

Ha minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy milyen szándék vezette az alkotmányozót, hogyan értelmezte eredetileg az alkotmányos rendelkezést, akkor azt kell követni, ha egyébként nem mutatható ki, hogy az már nem tartható, helytelen. Ha az alkotmányozó szándéka nem feltárható, akkor a fennálló alkotmányos szokás is kitüntetett szereppel bír az értelmezésnél, és annak megfelelően kell dönteni. A történeti interpretáció felhasználása eredmé-

nyeként az alkotmány értelmezett szövege az alkotmány betű szerinti szövegének egy olvasatát választja ki, de ebben az esetben az értelmezés kimenetele nem a bírák meggyőződésétől függ, hanem csak a kitüntetett értelmezők olvasatát használják fel.

Ha azonban az előbb felvázolt értelmezési módszerek után még mindig több értelmesen tartható álláspont marad, és ezek közül választ egyet az alkotmánybíróság, akkor érdemi olvasat alapján dönt. Az érdemi olvasatokon belül megkülönböztethető a strukturális és a morális értelmezés. A strukturális olvasat az államszervezeti, hatásköri kérdések értelmezésekor kaphat szerepet. A bíróság ilyenkor az egész intézményi berendezkedésre és az alkotmányos alapelvekre tekintettel választ egy megoldást. A morális olvasat leginkább az alapjogok értelmezésénél jelenik meg, amikor az alkotmány absztrakt elveinek értelmezése alapján dönt a bíróság. Az érdemi olvasatokat azonban nem szabad összemenni a kritikai olvasattal. A legfőbb különbség abban áll, hogy a morális értelmezés előfeltételezi a szoros szövegolvasás eredményeit, míg a kritikai olvasat nem tekinti kötelezőnek a szövegűségeket. A morális interpretáció csak a szoros szövegolvasatnak megfelelő határokon belül választ az értelmezési lehetőségek közül. A kritikai értelmezés során viszont olyan tételre alapozza döntését az alkotmánybíróság, ami az alkotmány egyik rendelkezésének sem mond ellent, de nem is értelmez egyet sem; vagy két ellentmondónak tűnő szöveghelyet úgy értelmez, amivel az egyik javára leontja a másikat. Tulajdonképpen nem értelmez, hanem kritizál és felülírja a szoros szövegolvasatot. Ez a módszer nem fogadható el, mivel az alkotmány

írott szövege kiemelt autoritással rendelkezik, ezért nem tekinthető értelmezésének, ha a megállapítás csupán az eredeti szöveg módosított változatának feleltethető meg.<sup>21</sup>

Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör megállapítása tehát értelmezési kérdés, de az alkotmánybíró-

ság számára nem minden értelmezési módszer alkalmazható. Lehetséges érdemi olvasat alapján az alkotmánymódosítás felülvizsgálatára vonatkozó bírósági hatáskör mellett érvelni, ha erre nincs egyértelmű tilalom a szövegben, viszont hatáskörét lépi át az alkotmánybíróság, ha az alkotmányszöveg kritikai értelmezésére alapoz. Ha elméletileg igazolható, akkor sem vizsgálhatja felül az alkotmánymódosításokat, ha az alkotmányszöveg mérsékelt szoros olvasata azt kizárja.

AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK FELÜLVIZSGÁLATÁRA VONATKOZÓ HATÁSKÖR MEGÁLLAPÍTÁSA ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉS, DE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZÁMÁRA NEM MINDEN ÉRTELMEZÉSI MÓDSZER ALKALMAZHATÓ.

A magyar alkotmánybíróság fennállása alatt több alkalommal került szembe az alkotmánymódosítások kontrolljának problémájával. Első alkalommal a 293/B/1994. AB végzésben foglalkozott a kérdéssel. Az indítványozó azt kérte, hogy töröljék az alkotmánymódosító 1993. évi CVII. törvény rendelkezése alapján az Alkotmány szövegébe kerülő új szakaszt. A rendelkezés a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai számára tiltotta meg a párttagságot és a politikai tevékenységet. A testület a szoros szövegolvastalaján maradvá megállapította, hogy nincs hatásköre megsemmisíteni az Alkotmány egyetlen szövegrészét sem, mert hatásköre a törvények vagy annál alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatára vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmány részévé vált alkotmánymódosítás így nem vizsgálható. A testület szavaival élve: *„Ha valamilyen rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”*<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság ugyan helyesen állapította meg hatásköre hiányát az alkotmány szövegének megsemmisítésére, de nem tett különbséget az alkotmánymódosító törvény és a már az Alkotmány szövegébe beépült módosított rendelkezés között, mert az alkotmánymódosító törvény már hatályba lépett. Fontos kiemelni, hogy más, például törvényt módosító jogszabály esetén nem számított az alkotmányossági vizsgálat akadályának a támadott jogszabály hatályossága.

Ezt a döntést időrendi sorrendben a 23/1994 (IV. 29) AB végzés követte. Ebben az esetben az indítványozó, egy külföldön élő magyar állampolgár azt szerette volna elérni, hogy az Alkotmánybíróság a szabad költözködést biztosító alapjogról és a választójogról<sup>23</sup> szóló rendelkezések közötti ellentmondást oldja fel az Alkotmányban. A kérelmező abban látta az ellentmondást, hogy bár szabad a költözködés, a választójog gyakorlását az alkotmánymódosítás ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a szavazás napján az ország területén kell tartózkodnia annak, aki aktív választójogával élni kíván. Az Alkotmánybíróság indokolásában rámutatott arra a tényre, hogy a jogalkotó azért módosította az Alkotmányt, mert így kívánt eleget tenni a testület korábbi döntésének.

A 3/1990. (III. 4.) AB határozat alkotmányellenesnek minősített és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény azon részét, amely meghatározásában szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik. Az érvelés a következő volt: *„Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályt az állampolgári jogok gyakorlásának. Az Alkotmány 8. § (3) bekezdése szerint alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vehető alá. A választási törvény nem alkotmányerejű törvény.”*<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság ezt követően megismételte a 293/B/1994. AB végzésben foglaltakat. Tehát mivel a jogalkotó az Alkotmányba emelt egy rendelkezést, az az Alkotmány része, aminek vizsgálatára nem terjed ki a testület hatásköre. Itt, mint látható, az a helyzet állt elő, hogy amíg a választási szabály törvény formájában jelent meg, addig tartalmi szempontból is értékelte azt az Alkotmánybíróság, hiszen a technikai fejlettség adott szintjén nem tartotta alkotmányosnak az alapjog korlátozását. Azonban amint ugyanez a rendelkezés bekerült az Alkotmányba egy alkotmánymódosító törvénnyel, akkor érinthetetlené vált. Formálisan ugyan azért semmisítették meg a választási törvény támadott részét, mert nem alkotmányerejű törvényben korlátozta a választási jogot, mint alapjogot, azonban a határozat ismételt tartalmi értékelést is. A döntés a záró részben megadja a jogalkotás elvárt irányát az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében. Ez pedig nem abban áll, hogy az alapjogot alkotmányerejű törvényben korlátozzák, ha továbbra is korlátozni kívánják, hanem abban, hogy joghézag áll fenn „arra vonatkozóan,

korlátozta a választási jogot, mint alapjogot, azonban a határozat ismételt tartalmi értékelést is. A döntés a záró részben megadja a jogalkotás elvárt irányát az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében. Ez pedig nem abban áll, hogy az alapjogot alkotmányerejű törvényben korlátozzák, ha továbbra is korlátozni kívánják, hanem abban, hogy joghézag áll fenn „arra vonatkozóan,

hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok a választási jogukat hogyan gyakorolhatják.”<sup>25</sup> Nem vizsgálták az alkotmánymódosításokat, jöllehet közvetett módon kimondták, hogy a választójog ilyen korlátozása alkotmányellenes. Az Országgyűlés pedig a jogot kizárólag eszközként használva próbálta feloldani a keletkezett joghézagot, tekintet nélkül arra, hogy ez csak látszatzmegoldás. Helyesebb eljárás lett volna, ha jogalkotási feladatának inkább késve tesz eleget, de az megfelel az Alkotmánybíróság döntésének. A Magyarországon lakóhellyel rendelkezők külföldi szavazásának lehetőségét végül a 2002. évi LXI. alkotmánymódosító törvény teremtette meg először a 2004-es országgyűlési és európai parlamenti választásokon.<sup>26</sup>

Az 1260/B/1997. AB határozat az országgyűlési és az önkormányzati képviselők mandátumának lerövidülésével foglalkozott. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az alkotmánymódosító törvény (1997. évi XCVIII. törvény) következtében az országgyűlési és az önkormányzati képviselők megbízatása rövidebbé válik, ami szerinte ellentétes a jogállamisággal és a népszuverenitás elvével. A törvény úgy változtatta meg az Alkotmány szövegét, amely szerint az Országgyűlést, illetve a képviselő-testület tagjait négyévi időtartamra választják, hogy hónapokban is meghatározta az országgyűlési és a helyi önkormányzati választások megtartásának időpontját. A kérelmező által támasztott szakasz az alkotmánymódosítás hatálybalépését a törvény kihirdetésének napjában határozta meg. Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában visszautasította az alkotmányossági vizsgálat elvégzését, mert bár a hatályba léptető szakasz nem vált az Alkotmány részévé, „*de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg. [...] A hatályba léptető rendelkezés – azonnali hatálybaléptetés esetén – az alkotmánymódosítás tartalmát képező normáktól elválaszthatatlan, olyan törvényi rendelkezés, amelynek tartalma az alkotmánymódosítással elfogadott normatartalom érintése nélkül nem vizsgálható.*”<sup>27</sup> Majd a testület indokolásában azt fejtette ki, hogy „ha megsemmisítené az Alkmód. hatályba léptető rendelkezését, akkor azzal egyben az alkotmányozó hatalom”<sup>28</sup> által szabályosan elfogadott, már az Alkotmány részét képező módosításokat is hatályon kívül helyezné, amire nincs hatásköre.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 19. § (1)–(3) és a 24. § (3) bekezdését<sup>29</sup> értelmezte, amikor deklarálta az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom azonosságát. Az, hogy a testület erre a következtetésre jutott, álláspontom szerint a sajátos történelmi körülmények eredménye. Speciális a jogi helyzet hazánkban, amiért az Alkotmány és az Alaptörvény előírása értelmében alkotmányozni és alkotmányt módosítani a képviselők kétharmadának szavazatával lehet. Az eljárási szabályok azonossága félre vihette az értelmezést. Ez a szabályozási megoldás az ún. posztszuverén alkotmányozás (a kifejezés Arató Andrásról származik) elégtelen megvalósulásával magyarázható. A posztszuverén alkotmányozás egy olyan két- vagy többlépcsős folyamat, ahol az alkotmányozó hatalom nem egyetlen szervben összpontosul, hanem minden résztvevő szervet jogszabályok kötik, és amely

köztes időszakában ideiglenes alkotmány alkalmazására és szabad választásokra kerül sor.<sup>30</sup> Az eljárás második szakasza fulladt kudarcba, amikor a szabad választásokat követően nem sikerült végleges alkotmányt létrehozni. Problémás, hogy „*sem a kerekasztalnál, sem pedig valamelyik esedékes alkotmányozó fórum összehívása előtt nem született megállapodás az alkotmány létrehozásának és elfogadásának szabályairól, amelyek különböztek volna az alkotmánymódosítás meglévő szabályaitól.*”<sup>31</sup> „*Egy olyan módosító szabályon, mint a 24. § (3) bekezdése, nagyon is indokolt lett volna [...] változtatni. Először is az ideiglenes alkotmány módosítását nehezebbé*

*kellett volna tenni, a következő lépésben pedig létre kellett volna hozni egy új, nagyobb arányú részvételt és konszenzust megkívánó ratifikációs szabályt.*”<sup>32</sup> Sólyom László már 1994-ben felismerte, hogy az alkotmánymódosítási eljárás megőrzése nem kívánatos. „*Alapvető alkotmányossági problémát okoz azonban, hogy az Alkotmány maga is az összes képviselő kétharmadának szavazatával módosítható.*” „*Itt az Alkotmány módosításánál a kétharmados többségnek értéktartalma van, nem csupán számbeli fölényt, hanem azt is ki kell fejeznie, hogy az Alkotmány nem egyedül a kormánytöbbség akaratától függ.*” „*A formális szemlélet azonban az Alkotmányt a közönséges törvények szintjére silányítja. Örvendetes jogállami fejlődésünk szellemének az felelt volna meg, ha a Kormány rögtön hatalomra kerülése után a régi eljárási rendben egyetlen alkotmánymódosítást terjeszt elő: az Alkotmány csupán kormánytöbbséggel való megváltoztathatatlanágát.*”<sup>33</sup>

Mivel az ideiglenesnek szánt Alkotmány rendelkezett arról, hogy az Országgyűlés alkotja meg az alkotmányt, és azt módosíthatja is ugyanolyan eljárási szabállyal, ezért tűnhetett úgy, mintha az alkotmányozó hatalom azonos lenne az alkotmánymódosító hatalommal. Éppen az ideiglenesség miatt jelenik meg egyáltalán az a passzus, hogy az Országgyűlés alkotmányoz. Ha nem átmenetinek szánták volna az Alkotmányt, akkor minden bizonnyal csak a módosításra vonatkozó szabály szerepelt volna, és az Alkotmánybíróság is megkülönböztette volna a kétféle hatalmat. A '98-as határozatban a testület végül elviekben nem zárta ki egy alkotmánymódosító törvény hatályba léptető rendelkezésének felülvizsgálatát, azzal a feltétellel, hogy „a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását.”<sup>34</sup> Amint látható, ebben a határozatban is kitartott a testület amellelt, hogy nincs hatásköre felülvizsgálni az alkotmány részévé váló alkotmánymódosításo-

kat, és ezt kibővítette azzal, hogy nyilvánvalóan az Alkotmány felülvizsgálatának minősülne az is, ha a módosításokat azonnal hatályba léptető rendelkezést vizsgálná.

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlatának legfőbb megállapítása, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára nincs hatásköre, mert a módosító törvény az alkotmány részévé válik, így fogalmilag kizárt az alkotmányellenesség megállapítása. Magát az alkotmányt pedig nem vizsgálhatja a testület. Nyitott maradt viszont az alkotmánymódosítás eljárási szempontú felülvizsgálatának kérdése. A testület úgy fogalmazott, hogy „ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott”. Ezzel egyértelművé tették az alkotmánynak megfelelő, hibátlan eljárás követelményét az alkotmánymódosítások érdemi ellenőrzésének mellőzéséhez. Az alkotmánymódosításnak azonban ezen felül nem állapítottak meg korlátot. *„Az alkotmány megalkotásáról és módosításáról az Országgyűlés a jelenlegi alkotmányi rendelkezések szerint – kétharmados többséggel – szabadon dönthet.”*<sup>35</sup> Az alkotmánymódosítást *pro futuro* hatályba léptető rendelkezések felülvizsgálatának elvi lehetőségét fenntartotta a testület, nem foglalkozott azonban az alkotmánymódosító hatalom értelmezésével. Az Alkotmánybíróság elmulasztotta kifejezni, miért kezeli egyértelműen az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásának a módosításokat.

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat az előző döntésekhez képest már némileg összetettebb képet mutat. Ebben a döntésben az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítését és az akár öt évre visszamenőlegesen megállapítható jövedelemadót lehetővé tevő alkotmánymódosítások kerültek a testület elé.<sup>36</sup> Három olyan új szempont jelent meg ebben a határozatban, amely a korábbi gyakorlatot nem jellemezte: a mércék keresése, a közjogi érvénytelenség és a szignalizációs alkotmányvédelem.

A testület először vizsgálta meg érdemben, hogy van-e hatásköre az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört vagy maga az alkotmány állapít meg, vagy az abból közvetlenül levezethető, mert megváltoztathatlan rendelkezéseket tartalmaz. A magyar Alkotmány viszont sem kifejezetten, sem implicit módon nem hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. A testület bevonta mér-

legelésébe a megváltoztathatatlan rendelkezések kategóriáját, de nem talált az Alkotmányban ilyen passzusokat, ezért a szoros szövegolvasáson túllépve olyan mércék keresésébe fogott, amelyek nem az alkotmányozó hatalom által meghatározottak. Az Alkotmánybíróság úgy érvelt, amennyiben ilyen mércét talál, akkor annak a mindenkori alkotmánynak és a módosításoknak is meg kell felelnie. Ha pedig meg kell felelnie, akkor az megalapozza az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát kifejezett hatásköri szabály és megváltoztathatatlan rendelkezések hiányában is, és a testület addigi gyakorlatától kénytelen eltérni.

...AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK BÍRÓI KONTROLLJA ELMÉLETI SÍKON IGAZOLHATÓ LEHET, HISZ AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÓ HATALOM KONSTITUTÍV HATALOM, ÍGY AZ NEM LEHET FÜGGETLEN ATTÓL AZ ALKOTMÁNYTÓL, AMELY LÉTREHOZZA, CSAK ANNAK KERETEI KÖZÖTT GYAKOROLHATÓ.

*Mércék keresése.* A korábbi gyakorlathoz képest új irány a vizsgálat lehetséges mércéinek feltárása. A testület szerint csak az alkotmányozó adhatja hatáskört az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára, mégis továbbvitték a gondolatmenetet azzal, hogy egy alkotmány felett álló, állandó és sérthetetlen mérce kutatásába fogtak. A határozat mérceként vette

számba a „láthatatlan Alkotmányt”, az Alkotmány „alapvető értékeit”, az Alkotmány „lényeges magját”, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeit. A keresés eredménye az a megállapítás, hogy a nemzetközi jog *ius cogens* és azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek hazánk is részese, az Alkotmány megváltoztathatatlan részeit képezik, az alkotmányozó akaratától függetlenül. E nemzetközi jogi kötelezettségeknek abban az esetben is eleget kell tenni, ha a belső joggal nem állnak összhangban. Az Alkotmánynak és minden alkotmánymódosításnak meg kell felelnie ezen kötelezettségeknek.<sup>37</sup> Ehhez azonban a testület semmilyen következményt nem fűzött. Problémás a deklaráció abból a szempontból is, hogy a bíróság az alkotmányozó akaratától függetlennek tekinti a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelést, jóllehet az alkotmányozó szándéka volt annak megfelelni, ami az Alkotmány 7. §-ából egyértelműen ki is derül. Az Alkotmánybíróság sikertelen kísérletének tekinthető a mércék keresése arra, hogy a jövőben kifejezett felhatalmazás és megváltoztathatatlan alkotmányi rendelkezések hiányában is megalapozza hatáskörét.

*Közjogi érvénytelenség.* Egy további újdonság az alkotmánymódosító törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálata. Az Alkotmánybíróság megállapította hatáskörét az alkotmánymódosítások felülvizsgálat-

ára abból a szempontból, hogy azokat az eljárási szabályok megtartásával hozták-e. Azért döntött így a testület, mert „a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanoknak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.”<sup>38</sup> Jól lehet a határozat súlyos kijelentésekkel bírálta<sup>39</sup> azt, hogy a Kormány helyett egyéni képviselők terjesztik elő az alkotmánymódosító javaslatokat, végül elutasította a megsemmisítésre vonatkozó indítványokat.

Az eljárási szempontú felülvizsgálatra vonatkozó hatáskör megállapítása szemléletesen példázza, hogy az alkotmánymódosítások kontrollja értelmezési kérdés. Míg az érdemi felülvizsgálatra nézve az Alkotmánybíróság kifejezett felhatalmazást tartana indokoltnak, addig a közjogi érvénytelenség vizsgálatára vonatkozó hatáskört evidenciaként értelmezi, hivatkozva arra, hogy az eljárási hibával elfogadott jogszabályok semmisenek.

*Szignalizációs alkotmányvédelem. A másik nóvum az ún. szignalizációs alkotmányvédelem alkalmazása. A testület kimondta, hogy bár nem semmisítheti meg az Alkotmányba bekerült módosításokat, de kötelessége jeleznie a módosításokkal szemben felmerült, tartalmi szempontú alkotmányossági aggályait. „Amennyiben magába az Alkotmányba épít be az alkotmányozó hatalom olyan szabályokat, amelyek az alkotmányos jogállamot és az alkotmányos demokráciát, az alapjogok védelmének szintjét rontják, csökkentik vagy garanciákat építenek le, az Alkotmánybíróság nem élhet az Alkotmányba foglalt rendelkezések megsemmisítésének a jogával, de jelezheti, sőt – különösen szélsőséges esetben – jelezni is köteles ezt a tényt még az alkotmányozó hatalom számára is.”<sup>40</sup> A testület végig hangsúlyozta, hogy mivel nincs explicit hatásköre az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálatára, ezért nem vizsgálhatja azokat érdemben, azonban a szignalizációs alkotmányvédelem mint eszköz sincs nevesítve sem az Alkotmányban, sem az Abtv.-ben, a bíróság mégis élt vele. Ráadásul a módosítások tartalmi értékelése is megtörtént a 23/1994. (IV. 29.) AB végzéshez hasonlóan: „Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség–arányosság elvének figyelembevételével nélküli csökkentése esetén sem reagálhat az Alkotmánybíróság jogállamellenes magatartásra, döntésre jogállamellenes magatartással, döntéssel.”<sup>41</sup> „Így az Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések – így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jogbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos közteherviselés követelményébe – ütközését értelmezéssel feloldja.”<sup>42</sup>*

Az Alaptörvény hatálya lépése után az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó gyakorlat a 45/2012. (XII. 29.) AB határozattal bővült, amelyben túllépve a szoros szövegolvasaton, a testület érdemi értelmezéssel elmozdult a módosítások tartalmi kontrollja felé. A határozatban az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek (2011. december 31.) egyes cikkeit alaptörvény-ellenesnek ítélte és megsemmisítette. A testület az Átmeneti rendelkezések (Ár.) jogforrási helyzetének megállapítása helyett, először azt vizsgálta, hogy van-e hatásköre az „Alkotmány felülvizsgálatára”.<sup>43</sup> A határozat a testület korai gyakorlatát úgy foglalta össze, hogy az alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára, megsemmisítésére nincsen hatásköre. Ez az összegzés jól mutatja, hogy milyen fogalmi zavarokat okoz az alkotmánymódosító hatalom alkotmányozó hatalomként azonosítása. Az alkotmánybírák számára az alkotmány szövege olyan adottság, amit nem változtathatnak meg, tehát nem kérdés, hogy nem élhetnek kritikai értelmezéssel. Végül a testület kimondta hatáskörét „az Alaptörvényt helyettesítő” Ár. közjogi érvénytelenségének vizsgálatára.

Az Ár. anyagi jogforrásaként az Alkotmánybíróság az Országgyűlést mint alkotmányozó hatalmat azonosította azon az alapon, hogy az Ár.-t a képviselők kétharmada fogadta el, de alaki jogforrásként nem tudta meghatározni a dokumentum helyét a jogrendszerben. Tekintettel arra, hogy az Ár. önmagát az Alaptörvény részeként határozta meg, amire később az Alaptörvény első módosítása is ráerősített, a testület alkotmányos követelményeket állapított meg az alkotmánymódosításokra. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmányozó hatalomnak az alkotmányban kell megfogalmaznia akaratát, illetve az alkotmány módosítására csak az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor, és annak mindig be kell épülnie az alkotmány szövegébe, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítások tartalmára nézve is követelményeket állapított meg. Az alkotmányozó hatalom csak alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe, és azok nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben.<sup>44</sup> Azt gondolom, hogy e követelmények megsértése közjogi érvénytelenséget eredményezett volna. Így az Alkotmánybíróság formai felülvizsgálat keretében is tartalmi vizsgálatot végzett volna, ha az alaptörvény-módosítás és az Alaptörvény közötti koherencia meglétéről döntött volna.

Az Alkotmánybíróság funkciója az, hogy az alkotmány és az alkotmányosság legfőbb őre legyen.

Ennek megfelelően a testület a morális értelmezés eszközét alkalmazva kifejtette, hogy „*az Alkotmánybíróságnak tehát nem csak joga, hanem alaptörvényi kötelessége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény mint alkotmányossági mérce tartalmát.*”<sup>45</sup> Ez az értelmezés az alkotmánymódosítások érdemi felülvizsgálatának irányába vihette volna a gyakorlatot, mivel a „minden jogalkotói döntés” kategóriájába tartozik az alaptörvény-módosítás is, amit a testület egyértelművé tett a kétharmadra vonatkozó külön utalásával, illetve az alaptörvényi rendelkezések lerontása a felülvizsgálat tartalmi mércéjeként alkalmazható. Az esetleges érdemi kontroll irányába mutat az Alkotmánybíróság következő megállapítása is: „*Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett ius cogens. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.*”<sup>46</sup>

Az alkotmánymódosítások érdemi kontrolljára vonatkozó hatáskör megállapítását, ami a 45/2012-es határozatból következhetett volna, az Alaptörvény negyedik módosítása megakadályozta. Az Alaptörvény új, 24. cikk (5) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. A negyedik módosítás tévesen azt a látszatot kelti, mint ha alkotmányt elfogadni csak az előző alkotmány eljárási szabályainak betartásával lehetne. Az új szabály megakadályozta az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát, mivel az Alkotmánybíróságnak a nem megengedett kritikai értelmezéssel kellett volna élnie, ha fel akarta volna vállalni a felülvizsgálatot. A módosítás azonban ezentúl szűkítette a testület által alkalmazott formai felülvizsgálatot is, mert, ahogy látni fogjuk, a közjogi érvénytelenség az Alkotmánybíróság értelmezésében tágabb annál, mint az „Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények.”

A magát az Alaptörvény-módosítást vizsgáló 12/2013. (V. 24.) AB határozatban a testület kimond-

ta, hogy a negyedik módosítás előtti megállapításai már nem tarthatók, és hogy az Alaptörvény „*a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti.*”<sup>47</sup> A határozat az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány alapján vizsgálta az Alaptörvény negyedik módosítása egyes rendelkezései közjogi érvénytelenségét. Az alapvető jogok biztosa a 45/2012-es határozat alkotmányos követelményeire alapozta a közjogi érvénytelenséget. Hivatkozott arra, hogy a negyedik módosítás nem minden részét vitatta meg plenáris ülésen az Országgyűlés, és arra, hogy a módosítások feloldhatatlan belső ellentmondást okoznak az Alaptörvényben. A 45/2012-es határozat a koherenciát jogállami követelményként határozta meg az alkotmánymódosításokra, de annak vizsgálatát a testület hatáskör hiányában visszautasította, mert a negyedik módosítás csak szigorúan vett eljárási felülvizsgálatot enged. Ez a példa arra, hogy a negyedik módosítás következtében az Alkotmánybíróság maga számára kijelölt mozgástere is leszűkült, és nem arról van szó, hogy a jogalkotó csupán a bírósági gyakorlatnak megfelelően kifejezetté tette az alkotmánymódosítások eljárási szempontú felülvizsgálatát.

A testület a 45/2012-es határozathoz hasonlóan ebben a döntésében is „megjegyzí”, hogy a nemzetközi kötelezettségeknek meg kell felelnie minden jogszabálynak. „*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>48</sup> A testület morális érvelése szerint a nemzetközi és uniós kötelezettségek, az azokban megjelenő alapvető elvek és értékek olyan egységes rendszert, értékrendet képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság számára nem hagyhatók figyelmen kívül.<sup>49</sup> A nemzetközi kötelezettségekre való fokozott hivatkozás arra utal, hogy a testület ettől remél nagyobb mozgásteret, és ettől reméli, hogy nagyobb hatást tud gyakorolni a jogalkotóra.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata összességében nem koherens. A testület feladata lenne az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom éles megkülönböztetésének kimondása, azonban erről a

teoretikus kérdésről eddig nem fejtette ki megalapozott álláspontját a testület. A határozatok ugyan alapvetően alkotmányozó hatalomként azonosítják az alkotmánymódosító hatalmat, de nem mindenhol egyértelmű a szóhasználat. A 2011-es és 2013-as határozatban egyes különvéleményt megfogalmazó bírák egyértelműen elkülönítették a két hatalmat, de a többségi érvelésben ez ilyen formában nem jelent meg. A határozatok koherencia-hiánya részben abból fakad, hogy az Alkotmánybíróság nem tisztázta ezt az elméleti előkérdést. Amint ez a megkülönböztetés világossá válna, az alkotmánymódosító hatalom korlátainak értelmezését követően egységes és igazolható gyakorlat alakulhatna ki a módosítások felülvizsgálatát illetően.

Elméletileg igazolható lehet az alkotmánymódosítások bírói kontrollja, viszont a gyakorlatban komoly dilemma elé kerülnek az olyan bíróságok, ahol az alkotmány sem kifejezett hatáskört, sem megváltoztathatatlan rendelkezést nem tartalmaz. A magyar alkotmánybíróságnak is ebben a jogi környezetben kellett állást foglalnia hatásköréről 2013-ig. A korábban említett alternatív megoldások bizonyítják, hogy a testület értelmezés útján is megállapítható volna hatáskörét a módosítások tartalmi felülvizsgálatára, de mire ez bekövetkezhetett volna, a negyedik Alaptörvény-módosítás véget vetett a kísérletnek. Jóllehet a hatáskör megállapítása nem lett volna kirívó megoldás, tekintettel például az indiai és a korai török gyakorlatra. Az Alkotmánybíróság viszont szintén igazolhatóan dönthetett úgy, ahogy tette, bár ettől még a határozatai továbbra is inkoherensek. A negyedik módosítás azonban teljesen kizárta az érdemi felülvizsgálatra vonatkozó hatáskör megállapítását. Az Alkotmánybíróság immár csak a nem megengedett kritikai értelmezéssel állapíthatná meg hatáskörét.

## A TÖRÖK GYAKORLAT

Törökország azon államok közé tartozik, ahol az alkotmánymódosítások bírói kontrollja kifejezetten megjelenik az alkotmányban. Az 1971-es alkotmánymódosításokat megelőzően, amelyek nevesítették az alkotmánybíróság e hatáskörét, a testület a megváltoztathatatlan köztársasági államformára tekintettel végezte el a felülvizsgálatot, alkotmányban nevesített hatáskör nélkül is.

Az alkotmány módosítását a hatályos szabályok szerint legalább a parlamenti képviselők egyharmadának kell kezdeményeznie írásban. A javaslatot minimum kétszer kell plenáris ülésen megvitatni. A ja-

vaslat az összes képviselő háromötödének szavazatával fogadható el. A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldheti a Nagy Nemzetgyűlésnek az alkotmánymódosítást. Ezt követően, ha a képviselők kétharmada megszavazza a javaslatot, akkor a köztársasági elnök népszavazásra bocsáthatja a kérdést. Kötelező viszont a népszavazás, ha a módosító törvényt háromötöddel vagy kevesebb mint kétharmaddal elfogadja a parlament, és a köztársasági elnök nem küldte vissza a javaslatot. A 175. cikk szerint a köztársasági elnöknek akkor is lehetősége van az alkotmánymódosítást népszavazásra bocsátani, ha a parlament kétharmaddal fogadta el a javaslatot (először vagy az elnök visszaküldése után), vagy ha a módosítás egyes részeit olyan jelentősnek ítéli, ami miatt népszavazás szükséges.

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

*Kifejezett hatáskör nélküli felülvizsgálat.* Az első egyiséget az 1961-es alkotmány hatálya alatt született döntések alkotják. Az alaptörvény ekkoriban annyiról rendelkezett a 147. cikkben, hogy az alkotmánybíróság a törvények alkotmányosságát vizsgálja. A 9. cikk pedig megváltoztathatatlanul nyilatkoztatta a köztársasági államformát.<sup>50</sup> Az 1970/31. számú határozatban megsemmisítettek egy alkotmánymódosító törvényt, mert azt nem az eljárási szabályok betartásával fogadták el. A módosítás érdemi vizsgálatát így már nem tartották szükségesnek elvégezni. Az egy évvel későbbi 1971/37. számú döntésben az alkotmánybíróság a szenátusi választások egy évvel való elhalasztását vizsgálva megállapította, hogy a módosítás formálisan alkotmányos. A testület ezenfelül az államformát védő 9. cikkre hivatkozással deklarálta hatáskörét az alkotmánymódosítások tartalmi felülbírálatára. Az alkotmánybírák érdemi értelmezése szerint a Török Köztársaság az alkotmány egy másik szakaszába foglalt jellemzői, mint például a szekularizmus, az emberi jogok biztosítása, a jogállam, a demokrácia<sup>51</sup> is a köztársasági államforma fogalmához tartoznak, így az alkotmánymódosítások ezeken sem változtathatnak. E jellemzők a bírói kontroll mércéi. A támadott alkotmánymódosítást tartalmi szempontból is alkotmányosnak mondták ki.<sup>52</sup> A török testület tehát az érdemi olvasat talaján arra jutott, hogy bár az alkotmány szoros olvasata szerint csak a köztársasági államforma megváltoztathatatlan, de mivel az alkotmány nevesíti a köztársaság jellemzőit, ezért azok ugyanannyira megvál-

toztathatatlanok, mint az államforma. A köztársaság alkotmányban meghatározott karakterének védelme pedig megkívánja az alkotmánybíróság alkotmánymódosításokra vonatkozó érdemi felülvizsgálatának kimondását. A testület kifejezett alkotmányos felhatalmazás hiányában, értelmezéssel, az örökkévalósági klauzula kvázi kiterjesztésével alapította meg hatáskörét a módosítások érdemi kontrolljára.

*Kifejezett hatáskör az alkotmány keretei között.* 1971-ben az alkotmány olyan rendelkezése is módosult, amely kihatott a török alkotmánybíróság gyakorlatára. A módosított 147. cikk az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó kifejezett hatáskörrel ruházta fel a testületet, azzal a megkötéssel, hogy ezzel a jogával az alkotmány előírásai között élhet.<sup>53</sup>

Az 1975/87. számú határozatában a bíróság az alkotmány 138. cikkéhez fűzött módosítást a megváltoztathatatlan köztársasági államformával ellentétesnek ítélte. A támadott rendelkezés szerint a katonai bíróságok tagjai többségének meg kell felelnie a bíróvá válás feltételeinek. Az alkotmánymódosítás ez alól a követelmény alól mentesítést nyújtott volna háború idején. A testület úgy érvelt, hogy a bíróságok függetlenségét (7. cikk) sértené a módosítás utóbbi, kivételt engedő rendelkezése, ami pedig a jogállamiság (2. cikk) egyik eleme. A jogállamiság a köztársasági forma integráns részét képezi, ami az alkotmány értelmében nem megmásítható.

A kisajátításokkal kapcsolatos alkotmányi rendelkezések módosítása következtében a 38. cikk megtiltotta a tulajdonos által az adóhatóságnak korábban bejelentett értéket meghaladó kompenzációt. Az 1976/19. számú döntésében a testület alkotmányosnak ítélte a módosítást. Fél évvel később azonban megváltozott a bíróság álláspontja. Az ármeghatározásra vonatkozó szabályt a köztársasági formával ellentétesnek ítélték, amiért az a tulajdonhoz való jog (36. cikk) magját érinti. A tulajdonhoz való jog a jogállamiság része, ami pedig az államforma egyik lényeges jellemzője.

Egy évvel később az 1977/4. és az 1977/117. számú határozatokban a bírák, illetve az ügyészek Legfelső Tanácsa kapcsán fogadtak el újabb alkotmánymódosításokat. A két tanáccsal szembeni bírói felülvizsgálat lehetőségét zárták volna ki a módosítások,

azonban az alkotmánybíróság megsemmisítette a rendelkezéseket, tekintettel arra, hogy az a megváltoztathatatlan köztársasági államforma részét képező jogállamiságnak nem felel meg.<sup>54</sup>

*Kifejezett hatáskör formai vizsgálatra.* Az 1982-es új alkotmány elfogadásával jelentősen változtak az alkotmánybíróság hatásköri szabályai az alkotmánymódosítások felülvizsgálata tekintetében, az a 148. cikk<sup>55</sup> értelmében csupán formai lehet. Bővült viszont az „örökkévalósági klauzula” tartalma.<sup>56</sup> Az alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően a köztársaság 2. cikkben felsorolt jellemzői, mint például a demokrácia, a szekularizmus, a szociális állam, a jogállamiság, a nemzeti szolidaritás, az igazság, az emberi jogok tiszteletben tartása is megváltoztathatatlanok a köztársasági államforma mellett.

Az új alkotmány alapján az 1987/15. számú döntésben foglalkozott először a testület alkotmánymódosítással. Az indítványozók szerint a módosító törvény alkotmányellenes tartalmú volt. Az alkotmánybíróság azonban elutasította a kérelmet, mert az nem

az alkotmányban előírt formai szempontú felülvizsgálatot kezdeményezett, hanem érdemit.<sup>57</sup>

2008-ban a nagy port kavaró fejkendő viselésére vonatkozó döntéssel más irányt vett a török alkotmánybíróság gyakorlata. Az E.2008/16, K.2008/116. számú határozatban<sup>58</sup> az alkotmánybíróság az alkotmánymódosítás érdemi vizsgálatát végezte el. A módosító törvény az alkotmány 10. és 42. cikkét változtatta volna meg

azzal a céllal, hogy a muszlim nők viselhessenek fejkendőt az egyetemeken. A 10. cikk a jogegyenlőségről rendelkezik. A negyedik bekezdése<sup>59</sup> kötelezi az állami szerveket és közigazgatási hatóságokat, hogy a jog előtti egyenlőséget tartsák meg minden eljárásukban. A „minden eljárásukban” szövegrész helyére a „közszolgáltatások minden formájának felhasználásakor” került volna. A 42. cikk hatodik bekezdése a következővel bővült volna: Senkit sem lehet megfosztani a felsőoktatáshoz való jogtól olyan indokkal, ami nincs törvényben megállapítva. E jog gyakorlásának korlátait törvény kell, hogy meghatározza.

110 képviselő kérte az alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg a módosításokat, mert azok szerintük ellentétesek a szekularizmus elvével, amely az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezése. A testület hangsúlyozta, hogy az alkotmány 148. cikke kizáró-

lag a formai szempontú vizsgálatot teszi lehetővé. Azonban a 4. cikkben deklarált örökkévalósági klauzulára tekintettel megállapította hatáskörét a tartalmi felülvizsgálatra, arra az esetre, ha az alkotmánymódosítás közvetve vagy közvetlenül megváltoztatná az örökkévalósági klauzulába foglaltakat. Két alkotmánybíró nem támogatta az álláspontot, mert szerintük csak szubsztantív vizsgálatlal lehet eldönteni, hogy egy alkotmánymódosítás érinti-e a megváltoztathatatlan rendelkezéseket, erre pedig az alkotmány nem biztosít hatáskört. A testület a szekularizmussal ellentétesnek találta a módosítást, és megsemmisítette azt. A döntés utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Leyla Sahin döntésében jóváhagyta a fejkendő-viselési tilalmat az egyetemeken. Az EJEK elfogadta, hogy a demokrácia egy kulcseleme a szekularizmus, és a korlátozást arányosnak ítélte a közrend és mások jogainak védelme érdekében.<sup>60</sup>

Az E.2010/49, K.2010/87. számú 2010-es határozatban a testület alkotmányellenesnek ítélte az alkotmánybírák és az igazságszolgáltatási tanács tagjainak választásán változtató alkotmánymódosítások egyes részeit. A módosítás értelmében például az alkotmánybíróság létszáma 11-ről 17-re emelkedik, és 14 bíró kinevezése a köztársasági elnök hatáskörébe kerül. Ezen rendelkezéseket alkotmányosnak találta a testület. A módosító csomag két előírásának alkotmányellenességét állapította meg az alkotmánybíróság és megsemmisítette azokat. Az egyik rendelkezés szerint a bírák és az ügyészek választásánál az elektorok csak egy jelöltre szavazhatnak, annak ellenére, hogy eleve több tagot választanak ugyanazon alkalommal. Ez a bíróság szerint a szavazati jogot ássa alá, így a jogállamisággal ellentétes. A másik megsemmisített módosítás szerint a bírák és az ügyészek tanácsába a köztársasági elnök egyetemi tanárok közül nevezhet ki tagokat. Az alkotmánybíróság szerint ez nem fér össze a jogállamiság részét képező bírói függetlenséggel.<sup>61</sup>

Az 1961-es alkotmány kifejezetten nem rendelkezett az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságáról, azonban tartalmazott egy örökkévalósági klauzulát, a köztársasági államforma megváltoztathatatlanosságát. A bíróság ilyen rendelkezések mellett is megállapította hatáskörét az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. A testület jogszabálynak tekintette a módosító törvényeket is, így vizsgálta őket abból a szempontból, hogy érintik-e a megváltoztathatatlan köztársasági formát. A köztársasági formát úgy értelmezte az alkotmánybíróság, hogy abba beletartoznak a köztársaság alkotmányban meghatározott jellemzői is. Túlzónak is tűnhetne ez a széles értel-

mezés, mert az „örökkévalósági klauzula” kizárólag a köztársasági formára vonatkozik, viszont a török alkotmánybíróság értelmezése azért helytálló, mert az alkotmányt morális dokumentumnak tekintette. Ennek következtében értelmezéskor figyelembe vette azt, hogy a '61-es alkotmány 2. cikke milyennek írja le a Török Köztársaságot. Ezeket a jellemzőket a bíróság az alkotmánymódosítások implicit korlátjának tekintette. Az 1982-es új alkotmány megváltoztathatatlanok deklarálta a köztársaság jellemzőit is, ami felfogható a testület gyakorlatának megerősítéseként.

1971-ben az alkotmány több rendelkezése módosult, nevesítve az alkotmánybíróság hatáskörét az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. A kontrollra vonatkozóan egyetlen megszorítás, hogy annak az alkotmány előírásain, keretein belül kell történnie. Gözler szerint egyértelmű, hogy az új hatásköri szabály csak a formai szempontú felülvizsgálatot engedi.<sup>62</sup> A bíróság azonban továbbra is fenntartotta korábbi gyakorlatát, érdemben is vizsgálta a módosító törvényeket. Tette ezt úgy, hogy a megváltoztathatatlan rendelkezéseket formai kritériumoknak titulálta. A megváltoztathatatlan rendelkezések ugyan bizonyos értelemben tekinthetők formai megkötéseknek is, mivel azokat megváltoztathatatlanságuk miatt ugyanúgy be kell tartani, mint az eljárásra, a szavazati arányra vonatkozó megkötéseket. Viszont annak az eldöntése, hogy az alkotmánymódosítás érinti-e a megváltoztathatatlan köztársasági jellemzőket, az szükségszerűen érdemi mérlegelést követel a módosítás tartalmára nézve, így ebben az értelemben már nem lehet formai követelmény.

Az 1982-es új alkotmány sajátos helyzetet teremtett, hiszen a köztársasági államforma jellemzőit is megváltoztathatatlanokká nyilvánította az alkotmánybíróság gyakorlatával egyezően. Ezzel párhuzamosan a bíróságot kifejezetten csak formai szempontból ruházta fel az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának jogával. Gözler szerint az alkotmány rendelkezéseiből így az következik, hogy az alkotmánymódosítások kapcsán maga a parlament ítélteti meg, hogy azok nem sértik-e a megváltoztathatatlan rendelkezéseket.<sup>63</sup> Az alkotmánybíróság ezzel szemben három „kitérőt”<sup>64</sup> leszámítva továbbra is kitarított amellett, hogy az „örökkévalósági klauzulák” érvényesülésének ellenőrzésére van hatásköre. A bíróság úgy értelmezte a megváltoztathatatlan rendelkezéseket, hogy azok jellegükénél fogva megalapozzák a hatáskörét az alkotmánymódosítások érdemi, tartalmi felülvizsgálatára, mivel, ha a módosítás megváltoztathatatlan rendelkezést érint, akkor jogilag érvénytelen. Ezt az értelmezést kritikainak lehet mi-

nősíteni, mert a török alkotmány explicite csak formai, eljárási szempontú kontrollt enged az alkotmánybíróságnak.

További kérdéseket vet fel az a helyzet, amikor az alkotmánybíróság a népszavazást követően vizsgálja felül és semmisíti meg az elfogadott alkotmánymódosítást. Ez a nép akaratának közvetlen korlátozása, amelynek alapját azonban éppen a nép akaratát kifejező alkotmány tartalmazza. Az önkorlátozás elvével és a demokrácia többségi felfogásával is összeegyeztethető ezért ez a jogi helyzet. A nép képviselői által hozott törvények is alkotmánybírósági kontroll alatt állnak. Azzal, hogy a parlamenti eljárás kiegészül a népszavazással az alkotmánymódosítások esetén, attól még ugyanúgy bírói felülvizsgálat tárgya lehet a módosítás, ahogy ezt biztosítja is a török alkotmány.

## ÖSSZEGZÉS

Tanulmányom amellet érvelt, hogy az alkotmánymódosítások bírói kontrollja elméleti síkon igazolható lehet, hisz az alkotmánymódosító hatalom konstitutív hatalom, így az nem lehet független attól az alkotmánytól, amely létrehozta, csak annak keretei között gyakorolható. Az érdemi felülvizsgálat azonban nem csak igazolható lehet, hanem indokolt is az egyenlőség, az emberi jogok és a demokratikus intézmények biztosításának érdekében. Ha a módosítás az alapvető jogokat és a demokratikus berendezkedést csorbító, az alkotmány egészével összeférhetetlen, vagy az alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek kimondott és az alkotmányban feloldhatatlan belső feszültséget teremtő rendelkezést építene be az alkotmányba, akkor az ilyen jellegű változtatások kiszűrése kívánatos. A módosítások tartalmára nézve az emberi jogok, a demokratikus berendezkedés, az alkotmányos alapelvek és a vállalt nemzetközi kötelezettségek világos keretet adnak.

A dolgozat arra kereste a választ, hogyan viszonyult a török és a magyar alkotmánybíróság a hatáskörét szűkítő, az alkotmánybírák létszámát felemelő és más alkotmánymódosító rendelkezésekhez. Magyarországon az alkotmánybírák kezdetben elzárkoztak a módosítások érdemi felülvizsgálatától, később viszont, mikor az értelmezés elmozdult a tartalmi kontrollra vonatkozó hatáskör megállapítása felé, akkor a negyedik alaptörvény-módosítás elejét vette az érdemi felülvizsgálatnak. Ezzel szemben Törökországban, ahol bírói jogfejlesztés eredményeként honosodott meg az alkotmánymódosítások kontrollja, és ahol az arra vonatkozó hatáskör csak később

került kifejezetten az alkotmány szövegébe, az alkotmánybíróság annak ellenére is érdemben vizsgálja a módosításokat, hogy az alkotmány csak formai szempontból engedi a felülvizsgálatot.

Korábban jelentősen különbözött a két bíróság jogi környezete, éppen ezért jó példát szolgáltattak arra, milyen gyakorlat alakulhat ki ott, ahol az alkotmány kifejezett felhatalmazást ad a módosítások felülvizsgálatára és ott, ahol ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Különbség van abban is, hogy az alkotmány, amit a török alkotmánybíróság véd, nem demokratikusan jött létre. Ma azonban mind a két bíróság az alkotmány rendelkezése szerint csak eljárási szempontból vizsgálhatja felül az alkotmány módosításait. Ennek ellenére az eltérő gyakorlat alkalmazása továbbra is fennáll. A török testület érdemi felülvizsgálatot is folytat, míg a magyar nem. Nyilvánvalóan a török alkotmány örökkévalósági klauzulái és a nagy múltra visszatekintő gyakorlata jelentősen befolyásolják a török alkotmánybíróság értelmezését, de a magyar testület hasonló rendelkezés hiányában sincs elzárva attól, hogy kimondja: alkotmányos demokráciában nincs sem korlátlan alkotmányozó, sem korlátlan alkotmánymódosító hatalom. Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom egyértelmű elválasztása tekintetében a török alkotmánybíróság megközelítése hasznos tanulsággal szolgálhat a magyar testület számára, és annak alkalmazása koherensebb vagy akár a jelenlegitől eltérő álláspontot is eredményezhetett volna a magyar gyakorlatban.

A parlamenti többség az alkotmány átalakítását mindkét országban az alkotmánybíróságokkal kezdte, azért, hogy a számukra kedvezőtlen döntéseket megelőzzék. A magyar testület rosszallását fejezte ki a gyakori módosítások és a hatáskörének szűkítésével kapcsolatban, de eredményét tekintve igen keveset tett azért, hogy változtasson a helyzeten, jóllehet arra lett volna lehetősége. A török testület ugyan érdemben vizsgálta meg az elé került módosításokat, de az intézményt érintő érdemi változtatásokat alkotmányosnak ítélte annak ellenére, hogy az egyértelműen a kormánypártnak biztosít lényegesen nagyobb beleszólást az alkotmánybírák megválasztásában a felemelt létszámú testületbe. Következésképpen megállapítható, hogy bár a török alkotmánybíróság – elmentétkben a magyar testülettel – kihasználta az elméletileg rendelkezésére álló eszközök teljességét saját intézménye védelme érdekében, egyik sem lépett fel eredményesen, pedig az alkotmánybíróság mint intézmény helyzete nem csupán önmagáért lényeges, hanem azért is, mert kihat az egész alkotmányos demokráciára.

## JEGYZETEK

- Pontosabban Törökországban a 2011-es választásokon többséget szerzett párt csak rendkívül közel került ehhez. Az AKP 326 mandátumot szerzett, de 330 mandátumra van szükség ahhoz, hogy önállóan is módosíthassa az alkotmányt. Azonban ez nem akadályozza meg az alkotmány módosításainak véghezvitelében, mert ha a parlament nem kétharmaddal szavazza meg az alkotmánymódosítást, akkor azt népszavazásra kell bocsátani. 2007-ben azonban az alkotmány módosításához elegendő 341 mandátumot szerzett az AKP.
- Jelezni szeretném, hogy vannak olyan álláspontok is, amelyek szerint az alkotmánymódosító hatalom nem más, mint az alkotmányozó hatalom egy speciális megnyilvánulása.
- Emmanuel SIEYÈS: *Qu'est-ce que le Tiers état?* Éditions du Boucher, 2002, 61.
- TAKÁCS Péter: Az alkotmány legitimitása, *Alkotmánybíróági Szemle*, 2011/1, 58–65, 62.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest, Dialóg Campus, 2009, 78–80.
- Kemal GÖZLER: *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 1997, 14–15.
- Roger BONNARD: Les actes constitutionnels de 1940, *Revue du droit public*, 1942/47, 78, idézi Kemal GÖZLER: *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 1997, 20.
- Christoph MÖLLERS: Pouvoir Constituant – Constitution – Constitutionalisation, in *Principles of European Constitutional Law*, eds. Armin von BODGANDY – Jürgen BAST, Oxford–München, Hart Publishing – Beck, 2009, 169–204, 186–187.
- BONNARD (7. vj.) 59, idézi GÖZLER (6. vj.) 20–21.
- Carl SCHMITT: *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008, 150–151, idézi Kim Lane SCHEPPELE: On the unconstitutionality of constitutional change: an essay in honor of László Sólyom, in *Viva Vox Iuris Civilis: Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, szerk. CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál, Budapest, Szent István Társulat Apostoli Szentszék könyvkiadója, 2012.
- A kifejezés német eredetű, és az „örökkévalóság” arra vonatkozik, hogy az alkotmány meghatározott részei nem módosíthatók, de egy új alkotmány létrehozásakor a klauzula már nem rendelkezik kötőerővel. Ennek klasszikussá vált példája a német Alaptörvény, amelynek örökkévalósági klauzulája saját magát nem nyilvánítja megváltoztathatatlanak. Lásd HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok korlátozása, in uók: Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2008, 116. Kifejezőbb a megváltoztathatatlan klauzula elnevezés használata, hiszen a megkötés csak az adott alkotmányra vonatkozik.
- HALMAI Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés, *Fundamentum*, 2011/2, 81–98, 88.
- 148(2) Likewise, no revision shall be made if it results in the suppression of the citizens' fundamental rights and freedoms, or the safeguards thereof.
- Kemal GÖZLER: *Judicial review of constitutional amendments. A comparative study*, EKIN Press Bursa, 2008, 5–7.
- HALMAI (12. vj.) 84–85.
- A határozat és az itt hivatkozott nemzetközi párhuzamok részletesebb bemutatását lásd DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban, *Jura*, 2012/1, 37–46, 41.
- HALMAI (12. vj.) 86.
- Venice Commission, *Report on constitutional amendment*, Study no. 469/2008, 45, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-e).
- Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939).
- Aharon BARAK: Unconstitutional constitutional amendments, *Israel Law Review*, 2011, 321–341, 329–330.
- Az értelmezések itt bemutatott csoportosítása döntően a következő munkára épül: Kis János: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*, INDOK, Budapest, 2000, 119–158.
- 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.
- Nemzetközi bírói fórumon (Emberi Jogok Európai Bírósága) is képezte már vizsgálat tárgyát az Alkotmány alapjogi része. A Rekvényi-ügyben az EJEB úgy ítélte, hogy a véleménynyilvánítási és egyesülési szabadságba való beavatkozások igazolhatók az EJEE alapján. *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, May 20, 1999. Azonban a Kiss Alajos-ügyben az Alkotmány rendelkezése már nem felelt meg az EJEE-nek azzal, hogy nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság hatálya alatt áll. *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, May 20, 2010.
- 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 26.
- 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 26.
- KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*, Budapest, Osiris, 2007, 222.
- 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 818–819.
- 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.
19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.
- (2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és felteleteit.

- (3) E jogkörében az Országgyűlés a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;
24. § (3) bekezdését Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.
30. ARATÓ András: Sikeres kezdet után részleges kudarcs – merre tovább? *Fundamentum*, 2009/3, 5–30, 5.
31. Uo. 10.
32. Uo. 11.
33. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 155.
34. 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.
35. 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 819.
36. Az indítványozók támadták az Alkotmány 32/A. §-át és a 70/I. § (2) bekezdését, az alkotmánymódosító 2010. évi CXIX. törvény (Alkmód.) 1–3. §-ait, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 40. §-ának második mondatát, illetve 43. § (5) bekezdését és az Abtv.-t módosító 2010. évi CXX. törvény (Abtmód.) 1-3. §-ait.
37. 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 320.
38. 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 317.
39. „Egyrészt a szokatlanul nagyszámú alkotmánymódosítás (tizenhárom hónap alatt tíz alkalommal, ebből hét hónap alatt kilencszer, számos tárgykört érintve, ezek közül van, amelyiket többször is), másrészt az a gyakorlat, hogy az Alkotmány módosítására vonatkozó törvényjavaslatokat a kilencből hét esetben nem a kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be, tette vitathatóvá az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárások elfogadhatóságát, a jogállam követelményének való megfelelést.” „[A]z Alkotmánybíróság megállapítja, hogy bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az Alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek, mivel törvénymódosítás benyújtására jogosult kezdeményezte azokat és megfelelő többséggel, az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával kerültek elfogadásra, a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben.” „A sorozatos, országgyűlési képviselők által kezdeményezett, sürgősséggel, rövid idő alatt lefolytatott alkotmánymódosítások, amelyek a megfelelő egyeztetéseket mellőzték, az érdemi plenáris és bizottsági vitát nélkülözték, veszélyeztetik a hatályos Alkotmány stabilitását.” 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 317, 318.
40. 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 324.
41. 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 323.
42. 61/2011 (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 324.
43. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, Indokolás [39].
44. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, Indokolás [84]–[86].
45. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, Indokolás, [82].
46. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, Indokolás [118].
47. 12/2013 (V. 24.) AB határozat, ABK 2013/12, 542, Indokolás [30].
48. 12/2013 (V. 24.) AB határozat, ABK 2013/12, 542, Indokolás [46].
49. 12/2013 (V. 24.) AB határozat, ABK 2013/12, 542, Indokolás [48].
50. A Török Köztársaság 1961-es alkotmánya; <http://anayasa.gen.tr/1961constitution-text.pdf>. Article 9 The provision of the Constitution establishing the form of the state as a republic shall not be amended nor shall any motion therefore be made. Article 147 The Constitutional Court shall review the constitutionality of laws and the By-laws of Turkish Grand National Assembly.
51. A Török Köztársaság 1961-es alkotmánya. Article 2 The Turkish Republic is a nationalistic, democratic, secular and social State governed by the rule of law, based on human rights and fundamental tenets set forth in the preamble.
52. GÖZLER (14. vj.) 40–41, 64–66.
53. A Török Köztársaság módosított 1961-es alkotmánya; <http://anayasa.gen.tr/1961constitution-amended.pdf>. Article 147 The Constitutional Court shall review the constitutionality of laws, the internal regulations of the Grand National Assembly, and the conformity of the Constitutional amendments within the set conditions prescribed by the Constitution.
54. Az itt bemutatott határozatok ismertetését lásd: GÖZLER (14. vj.) 42–44.
55. A Török Köztársaság Alkotmánya: [http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf)  
Article 148. The Constitutional Court shall examine the constitutionality, in respect of both form and substance, of laws, decrees having the force of law, and the Rules of Procedure of the Turkish Grand National Assembly. Constitutional amendments shall be examined and verified only with regard to their form.
56. Article 4 The provision of Article 1 of the Constitution establishing the form of the state as a Republic, the provisions in Article 2 on the characteristics of the Republic, and the provision of Article 3 shall not be amended, nor shall their amendment be proposed.
57. GÖZLER (14. vj.) 48.
58. Constitutional Court decision, E.2008/16, K.2008/116, 5 June 2008, a döntés összefoglalója angolul elérhető: <http://www.anayasa.gov.tr/en/content/detail/141/>.
59. A Török Köztársaság Alkotmánya Article 10 (4) State organs and administrative authorities shall act in

compliance with the principle of equality before the law in all their proceedings.

60. Yaniv ROZNAI – Serkan YOLCU: An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court’s headscarf decision, *International Journal of Constitutional Law*, 2012, 175–207, 182.
61. Constitutional Court decision, E.2010/49, K.2010/87, 1 August 2010, a döntés összefoglalója angolul elérhető: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/tur/tur-2010-2-004?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield,E\\_](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/tur/tur-2010-2-004?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield,E_)

Alphabetical%20Index%3A%5Bborderedprox,0%3AConstitution,%20amendment%5D%5D%20

\$x=server\$3.0#LPHit1

62. GÖZLER (14. vj.) 42.
63. GÖZLER (14. vj.) 54.
64. 2008-ig három esetben kellett alkotmánymódosítások alkotmányosságáról döntenie a testületnek a ’82-es alkotmány szabályai szerint. Mind a három döntésben visszautasították a megváltoztathatatlan rendelkezésekre hivatkozva érdemi felülvizsgálatot kérő indítványokat. ROZNAI–YOLCU (60. vj.) 197.